



دليل إدماج مبادئ العدالة الاجتماعية في السياسات الإنمائية



ازدهار البلدان كرامة الإنسان





ازدهارُ البلدان كرامةُ الإنسان



الأمم المتحدة

الاسكوا
ESCWA

رؤيتنا

طاقاتٌ وابتكار، ومنطقتنا استقرارٌ وعدلٌ وازدهار

رسالتنا

بشَقفٍ وعزمٍ وعَمَلٍ: نبتكر، ننتج المعرفة، نقدّم المشورة،
نبني التوافق، نواكب المنطقة العربية على مسار خطة عام 2030.
بدأ بيد، نبني غداً مشرقاً لكلّ إنسان.

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

دليل إدماج مبادئ العدالة الاجتماعية في السياسات الإنمائية



الأمم المتحدة
بيروت

© 2020 الأمم المتحدة
حقوق الطبع محفوظة

هذه طبعة للتوزيع المحدود لحين صدور الوثيقة في شكلها النهائي.

الآراء الواردة في هذه الوثيقة هي آراء المؤلفين، ولا تمثل بالضرورة الأمم المتحدة أو الدول الأعضاء فيها، ولا ترتب أي مسؤولية عليها.

ليس في التسميات المستخدمة في هذه المطبوعة، ولا في طريقة عرض مادتها، ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان من جانب الأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

الهدف من الروابط الإلكترونية الواردة في هذه المطبوعة تسهيل وصول القارئ إلى المعلومات وهي صحيحة في وقت استخدامها. ولا تتحمل الأمم المتحدة أي مسؤولية عن دقة هذه المعلومات مع مرور الوقت أو عن مضمون أي من المواقع الإلكترونية الخارجية المشار إليها.

تعذر التحقق من بعض المراجع فأبقيت كما وردت في النص الأصلي.

لا يعني ذكر أسماء شركات أو منتجات تجارية أن الأمم المتحدة تدعمها.

المقصود بالدولار دولار الولايات المتحدة الأمريكية ما لم يُذكر غير ذلك.

تتألف رموز ووثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام باللغة الإنكليزية، والمقصود بذكر أي من هذه الرموز الإشارة إلى وثيقة من وثائق الأمم المتحدة.

مصادر الصور: ص.28: ©istockphoto.com

ص.29: ©istockphoto.com

ص.71: ©istockphoto.com

ص.101: ©istockphoto.com

ص.159: ©istockphoto.com

شكر وتقدير

مجالات العدالة الاجتماعية والتنمية الاجتماعية والشراكة في الحكم الديمقراطي. كما قامت بتعديل وتصويب الدليل في ضوء نتائج ورشة عمل تجريبية عُقدت في بيروت في أيلول/سبتمبر 2017 وشارك فيها عدد من المسؤولين والمسؤولات عن عمليات التخطيط ووضع السياسات الوطنية من المؤسسات الحكومية العربية المختلفة. وقد أتاحت لهم ورشة العمل الفرصة لاختبار الدليل واستعراض مضمونه وإمكانية مواءمته مع الخصوصيات السياسية والاجتماعية والاقتصادية لكل دولة.

ويُوجّه الشكر أيضاً إلى السيد أديب نعمة، المستشار الإقليمي السابق للتنمية الاجتماعية في الإسكوا، الذي ساهم في مراجعة وتنقيح المسودة الأولى من الدليل وكتابة أجزاء معينة منه، لا سيما المواد المتعلقة بالمسائل النظرية للعدالة الاجتماعية والمحاور الخاصة بخطة التنمية المستدامة لعام 2030.

وختاماً تتقدم الإسكوا بجزيل الشكر للدول الأعضاء في الإسكوا على اهتمامها بمسألة إدماج مفاهيم العدالة الاجتماعية في خطط وبرامج التنمية وفقاً لخطة التنمية المستدامة لعام 2030، والتزامها بتعزيز مبادئ حقوق الإنسان والمساواة والإنصاف والمشاركة. وتأمل الإسكوا أن يحظى هذا الدليل بالدعم اللازم لتطويره واعتماده وتنفيذ برامج لبناء القدرات من أجل تطبيقه على الصعيد الوطني.

قام فريق عمل من قسم العدالة الاجتماعية بشعبة التنمية الاجتماعية في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) بتصميم وإطلاق هذا الدليل. وقد بذل الفريق جهوداً مشكورة لتنسيق مراحل الإعداد المختلفة، واستقصاء الخبرات العلمية والمراجع والمعارف المتوفرة في المنطقة العربية حول المسائل المطروحة فيه، وتقدير الاحتياجات التدريبية. كما أسهم الفريق في مراجعة الدليل وتنقيحه وعرضه على ممثلي الدول الأعضاء في الإسكوا بهدف التأكد من توافقه وانسجامه مع أولويات برنامج العمل، وملاءمته لأغراض التدريب ومراعاته لخصوصيات الدول. ونخص بالذكر السيد أسامة صفا، رئيس قسم العدالة الاجتماعية، والسيدة دينا تنير، مسؤولة الشؤون الاجتماعية، والسيدة سامية منصور حقودة، المستشارة الإقليمية لقضايا العدالة الاجتماعية والمساواة، والسيد فريدريكو نيتو، مدير شعبة التنمية الاجتماعية في الإسكوا، الذي عمل الفريق تحت إشرافه.

وتثمن الإسكوا جهود السيدة كندة محمديّة، الاستشارية لدى الإسكوا، وتشكرها على إعداد هذا الدليل ومراجعته في ضوء المناقشات التي أُجريت مع فريق عمل قسم العدالة الاجتماعية في مختلف مراحل الإعداد. وقد اعتمدت الاستشارية في مهمتها على مراجع ومواد علمية ودراسات حالة وتمارين من المنطقة العربية والعالم، آخذة في الاعتبار التقارير والبحوث وأدوات التدريب الصادرة عن الإسكوا في

تمهيد

على ذلك، تحتاج البلدان العربية إلى إعادة النظر في نماذج التنمية وفي الأطر التشريعية والتنظيمية، لإدماج مبادئ العدالة الاجتماعية فيها.

وفي هذا السياق، ينفذ قسم العدالة الاجتماعية بشعبة التنمية الاجتماعية في الإسكوا مشروعاً ممولاً من حساب الأمم المتحدة للتنمية بعنوان «تعزيز العدالة الاجتماعية في بلدان مختارة في المنطقة العربية» يهدف بشكل رئيسي إلى دعم الدول الأعضاء في صياغة خطط وسياسات وبرامج لتفعيل العدالة الاجتماعية، وإرساء مبادئ المساواة بين الجنسين ودمجها في استراتيجيات وبرامج التنمية الوطنية. وقد أعدت الإسكوا هذا الدليل الاسترشادي كجزء من الأنشطة المحددة في المشروع المذكور وبالتزامن مع الأنشطة المعيارية والفنية والتدريبية الأخرى الذي ينفذها القسم في إطار برنامج عمله للفترتين 2016-2017 و2018-2019.

ويندرج هذا الدليل أيضاً في إطار الجهود المبذولة لتنفيذ إعلان تونس حول العدالة الاجتماعية الذي اعتمده اللجنة الوزارية للإسكوا في دورتها الثامنة والعشرين (تونس، 15-18 أيلول/سبتمبر 2014) واستجابةً لتوصيات لجنة التنمية الاجتماعية في دورتها العاشرة (الرباط، 8-9 أيلول/سبتمبر 2015)، التي طلبت من الأمانة التنفيذية للإسكوا إعداد برامج لبناء قدرات الدول الأعضاء وتدريبها على وضع وتنفيذ وتقييم برامج إنمائية وطنية قائمة على حقوق الإنسان، تهدف إلى تحقيق العدالة الاجتماعية. وأعدت الأمانة التنفيذية موجزاً عن هذا الدليل¹ لعرضه في إطار البند 10 من جدول أعمال اللجنة الوزارية للإسكوا في دورتها التاسعة والعشرين (الدوحة، 13-15 كانون الأول/ديسمبر 2016). وقد لقي الموجز استحسان ممثلات وممثلي الدول الأعضاء الذين قدموا بعض الملاحظات بشأن توجهات الدليل ومضمونه.

تزداد الحاجة في البلدان العربية اليوم إلى عقد اجتماعي تشاركي جديد، يوثق تطلعات المواطنين إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، وصون الحقوق، وضمان الحصول على الخدمات والفرص بصورة عادلة وشاملة. وتعمل الإسكوا على تحديد مفهوم العدالة الاجتماعية وتفعيله وتعميمه في العديد من برامجها وأنشطتها. وقد وضعت تعريفاً دقيقاً له، يأخذ في الاعتبار تحديات المدارس الفكرية المختلفة، وبراغي خصوصيات المنطقة العربية والتحديات التي تواجهها. والعدالة الاجتماعية في تعريف الإسكوا هي «المساواة في الحقوق وفي الحصول على الموارد والفرص للجميع، رجالاً ونساءً، وإزالة الحواجز التي تحول دون تمكين الفئات المحرومة من استخدام قدراتها للمشاركة في صنع القرارات التي تؤثر على حياتها». فالعدالة الاجتماعية إذاً تقوم على مبادئ المساواة والإنصاف والحقوق والمشاركة. أما أهم التحديات التي تحول دون تحقيقها فهي الفقر، وعدم المساواة الجغرافية، والوصول غير المتكافئ إلى الخدمات الاجتماعية، والبطالة، والإقصاء الاجتماعي، وسوء الإدارة، وغياب السياسات القائمة على المشاركة.

لقد أصبحت العدالة الاجتماعية شرطاً أساسياً لتحقيق السلام والأمن والتماسك الاجتماعي، ويجب تعميم مبادئها في السياسات والخطط والبرامج الوطنية لتحقيق التغيير المطلوب نحو مجتمع عادل و متماسك، والتأكد من ملاءمتها لاحتياجات وأولويات الدول العربية واستجابتها لأهداف ومقاصد خطة التنمية المستدامة لعام 2030 وغيرها من الالتزامات العالمية. ويولي العديد من البلدان العربية الأولوية لتحقيق المساواة والتضامن الاجتماعي، ومع ذلك، ليس هناك ما يضمن إدماج العدالة الاجتماعية في خطط التنمية الوطنية وسياساتها وبرامجها، خاصة أن الوسائل المستخدمة والجهود المبذولة لهذه الغاية هي في أغلب الأحيان مجزأة وغير مترابطة. وبناءً

لبناء القدرات في هذا المجال على المستويات الإقليمية والوطنية. كما تعتزم الإسكوا التعاون بشكل وثيق مع الدول الأعضاء بهدف وضع سياسات تراعي العدالة الاجتماعية وتتناول مع احتياجات كل بلد، وذلك بالشراكة مع المجتمع المدني والجهات المعنية الأخرى. وستساهم الإسكوا في تقديم المشورة الفنية، وتنفيذ المشاريع الميدانية، وبناء القدرات، من أجل تفعيل الحوار حول العدالة الاجتماعية، وبناء توافق في الآراء بشأنها، وتعزيز مهارات مسؤولي ومسؤولات الحكومات لدمج مفاهيمها في خطط التنمية والسياسات العامة، وبناء مجتمعات عادلة ومنتاسكة.

وانطلاقاً من هذه الملاحظات عملت الإسكوا على اختبار الدليل باستعراض مضمونه وإمكانية مواءمته مع الخصوصيات السياسية والاجتماعية والاقتصادية لدول المنطقة في إطار ورشة عمل تجريبية عُقدت في بيروت من 12 إلى 14 أيلول/سبتمبر 2017، وشارك فيها مسؤولون/مسؤولات في حكومات بعض الدول العربية.

وبناءً على ملاحظات المشاركين والمشاركات، عملت الإسكوا على مراجعة مسودة الدليل وإطلاقه بصيغته المنقحة كأداة تدريبية في ورشات عمل

معلومات حول الدليل

أولاً- الأهداف

المقاربات والعوامل التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار لضمان تطوير سياسات تتوافق مع مفاهيم العدالة الاجتماعية وتستجيب لأهداف التنمية المستدامة.

ولخدمة هذه الأهداف، يقدم الدليل خطوات عملية وأدوات لوضع سياسات قائمة على مبادئ العدالة الاجتماعية في مختلف البلدان العربية، على اختلاف قدرات هذه البلدان واحتياجاتها وهيكلها المؤسسية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية.

وينطلق من المقاربة المفاهيمية للعدالة الاجتماعية التي اعتمدها الإسكوا والقائمة على مبادئ المساواة والإنصاف وحقوق الإنسان والمشاركة، مع التركيز على الحيز العملي. ويستعرض التدخلات وآليات العمل المؤسسي والعناصر المختلفة التي تعزز الحيز الذي يراعي مبادئ العدالة الاجتماعية في السياسات العامة.

يهدف الدليل إلى تعزيز قدرات المسؤولين والمسؤولات عن صياغة السياسات والخطط في الدول الأعضاء في إدماج مفاهيم ومبادئ العدالة الاجتماعية في السياسات والخطط والبرامج الإنمائية الوطنية، وإلى تحسين المعرفة حول العلاقة المركزية بين العدالة الاجتماعية وتنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030 والاتفاقيات العالمية الحديثة ذات الصلة.

كما يهدف الدليل إلى توفير أداة لمناقشة أمثلة من السياسات العامة والحوار حول كيفية صياغتها ضمن مقاربة تراعي مفاهيم العدالة الاجتماعية. ولكن الدليل لا يهدف إلى تقديم مقاربة شاملة تقنية في كل مجالات السياسة العامة التي يتناولها، بل يقدم ملخصاً حول

التي أعدتها الإسكوا في إطار عملها مع مسؤولي/ مسؤولات الحكومات والمؤسسات العامة ومنظمات المجتمع المدني وجهات معنية أخرى في البلدان العربية. وقد اتبع فريق العمل الخطوات التالية لدى تطوير الدليل:

- أ. جمع دراسات حالة من البلدان العربية وتحليلها؛
- ب. البحث عن مراجع علمية ودراسات حالة تتناول السياسات العامة المراعية وتلك غير المراعية لمفاهيم العدالة الاجتماعية في عدد من البلدان، بالإضافة إلى البحث في الكفاءات المطلوبة لإدارة مسارات التخطيط الإنمائي؛
- ج. اختيار الفصول وأقسامها المختلفة، بالإضافة إلى اعتماد الأدوات والحالات الأكثر ملاءمة.

ثالثاً- الفئات المستهدفة

يسعى هذا الدليل إلى رفع مستوى المعرفة وتعزيز قدرات الجهات المعنية، سواء من مؤسسات الدولة أو من خارجها، في إدماج مفاهيم ومبادئ العدالة الاجتماعية في صياغة الخطط والسياسات والبرامج الإنمائية، خاصة تلك المتعلقة بتنفيذ أهداف التنمية المستدامة. وينص الدليل على شروط ومتطلبات أساسية تمكن الجهات المشاركة في التخطيط والتنفيذ والرصد والتقييم من استخدامها بما يضمن دورها الفاعل والتشاركي والإيجابي، خدمةً لإرساء العدالة والمساواة في الحقوق والواجبات وتعزيز الثقافة الديمقراطية في آن معاً. ويمكن أن تستفيد الفئات التالية من هذا الدليل:

- أ. المسؤولون/المسؤولات في الحكومات عن تطوير الخطط والسياسات والبرامج التنموية؛
- ب. الاستشاريون/الاستشارات في الوزارات وأجهزة الدولة الخدمية؛
- ج. الخبراء/الخبيرات في المجالس الاقتصادية والاجتماعية؛
- د. الجهات العاملة في الشأن العام والساعية إلى التأثير في صنع القرار كالتنقيات العمالية، ومنظمات المجتمع المدني، والناشطات والناشطون في

ويتناول الدليل جوانب من السياسات العامة تُعتبر أساسية في تحقيق العدالة الاجتماعية ويعرض حالات ذات دلالة لتوضيح العوامل المعيارية والتقنية التي يجب مراعاتها وكيفية تنفيذ أهداف التنمية المستدامة والاتفاقيات العالمية ذات الصلة. ويستعرض مجموعة من النماذج العملية والمهارات والأدوات الضرورية لصياغة سياسات تهدف إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، والتوافق على هذه السياسات وتمويلها وتنفيذها وتقييمها، وتفعيلها وزيادة إمكانية نجاحها، وتلبية احتياجات مختلف الشرائح المجتمعية. ويعتمد الدليل على أدوات عمل تحليلية وتدريبية وعلى مراجع علمية وتجارب إقليمية وعالمية يمكن الاستفادة منها في البلدان العربية.

وتسعى الإسكوا إلى تنظيم دورات تدريبية على المستويين الوطني والإقليمي لاستخدام الدليل وبناء قدرات الجهات المعنية في وضع سياسات تراعي العدالة الاجتماعية. وترجو الإسكوا أن يتيح المشروع فرصة أكبر للمشاركة الفعالة في تنفيذ إصلاحات تهدف إلى تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة، وتكفل حق المواطنين والمواطنات في المشاركة في صنع مستقبلهم والحصول على الخدمات الاجتماعية دون تمييز، بما يتناسب مع احتياجاتهم.

ثانياً- المنهجية

تمّ تصميم هذا الدليل وفق منهجية تتيح استخدامه على نحو تفاعلي واختباري والتعلم من خلال التجربة، إذ أنه يربط المعرفة النظرية بالأداء العملي، مما يساعد المشاركين والمشاركات على تطوير المعارف والمهارات في آن معاً. ولإثراء محتوى الدليل، اعتمدت المنهجية على دراسات حالة ومراجع علمية وأبحاث وتجارب تمّ تجميعها وتكييفها واستخراج أدوات عملية منها.

واستندت المنهجية إلى مدارس فكرية ومراجع معينة لدى تطوير كل فصل من فصول الدليل، مع العلم أن هناك مدارس أخرى عديدة يمكن الاعتماد عليها. وقد تمّ اختيار هذه المراجع بناءً على الأبحاث التي أجرتها الاستشارية المكلفة بإعداد الدليل وعلى المناهج التدريبية المماثلة

يتناول الفصل الثاني دور المؤسسات العامة التي تقوم برسم السياسات وأهمية التنسيق ما بين تدخلات الوزارات المعنية، لتأمين نجاح السياسات المراعية لمفاهيم العدالة الاجتماعية واستدامتها.

تتضمن الفصول الثالث والرابع والخامس والسادس عرضاً لأربع مجالات مختارة من السياسات العامة التي لها دور أساسي في تحقيق العدالة الاجتماعية، وهي: سياسات الأجور والحد الأدنى للأجور؛ سياسات الحماية الاجتماعية؛ سياسات الدعم؛ وسياسات الأمن الغذائي والحق في الغذاء. وتقدم هذه الفصول حالات ذات دلالة لتوضيح العوامل المعيارية والتقنية التي يجب مراعاتها ضمن مقارنة تقوم على مفاهيم العدالة الاجتماعية.

يركز الفصل السابع على مسألة الميزانية العامة كأحد الأبعاد المتعلقة بحشد الموارد من أجل تطبيق السياسات التي تراعي مفاهيم العدالة الاجتماعية وضمان استدامتها.

يتناول الفصل الثامن دور السياسة الضريبية في تفعيل مقاربات تراعي العدالة الاجتماعية وفي توسيع الحيز المالي المتاح للدولة من أجل الاستثمار في الأهداف التنموية، فيستعرض أمثلة من مقاربات ضريبية مختلفة وآثارها على الحيز التنموي والاجتماعي.

يعرض الفصل التاسع سياسات الاستثمار ضمن مقارنة تنموية ويتناول دور الدولة في تحفيز الاستثمارات في قطاعات استراتيجية لتحقيق العدالة الاجتماعية.

يتناول الفصل العاشر أهمية التعامل مع الآثار البنوية والنظمية المترتبة عن سياسات واتفاقات التجارة والاستثمار والقيود التي قد تنتج عنها في ما يتعلق بالأدوات المتاحة للدولة لتفعيل السياسات المراعية لمفاهيم العدالة الاجتماعية.

وأخيراً يتناول الفصل الحادي عشر دور منظمات المجتمع المدني في عمليات تطوير رؤية لسياسات وطنية تراعي مفاهيم العدالة الاجتماعية والمساهمة في صياغة هذه السياسات وتنفيذها ومراجعتها، ويقدم اقتراحات حول كيفية إشراك هذه المنظمات في تلك العمليات.

المجال السياسي والأكاديميون/الأكاديميات والإعلاميون/الإعلاميات.

وبغية تعزيز الاستفادة من هذا الدليل، من المستحسن أن يتوفر لدى المشاركين/المشاركات في الورشات التدريبية مستوى جيد من المعرفة النظرية والعملية في المواضيع الفنية التي يتناولها الدليل وخبرة جيدة في العمل في الشأن العام ووضع الخطط التنموية وتنفيذها.

رابعاً- طريقة الاستخدام

من المفيد ان يُستخدم الدليل بالافتتان مع المواد المرجعية التي أصدرتها الإسكوا حول العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية (ترد قائمة بمنشورات الإسكوا حول العدالة الاجتماعية في المرفق المدرج في نهاية هذا الدليل).

خامساً- المحتويات

يتألف الدليل من أحد عشر فصلاً يتناول كل منها موضوعاً ويختتم بتمرين أو جلسة عملية لتقييم فهم المشاركين والمشاركات للموضوع المطروح في الفصل وتعزيز المكاسب من ورشة العمل. كما يتناول الدليل عدداً من القضايا العابرة للقطاعات في التحليل المقدم ضمن كل من الفصول، وهذه القضايا هي: الحوكمة وآثارها، والنموذج الاقتصادي والاجتماعي المعتمد، والمشاركة والشفافية، واعتبارات المساواة بين الجنسين، بالإضافة إلى أثر الإرادة السياسية أو غيابها على إمكانية وضع سياسات مراعية لمفاهيم العدالة الاجتماعية وتطبيقها. وتتناول الفصول المواضيع التالية:

يقدم الفصل الأول معلومات أساسية عن مفهوم العدالة الاجتماعية والمقاربة المعتمدة في الدليل. كما يقدم لمحة عن خطة التنمية المستدامة لعام 2030 التي اعتمدها المجتمع الدولي في عام 2015 وعلاقتها بتحقيق العدالة الاجتماعية.

المحتويات

شكر وتقدير ص. 3

تمهيد ص. 4

معلومات حول الدليل ص. 5

أولاً- الأهداف ص. 5

ثانياً- المنهجية ص. 6

ثالثاً- الفئات المستهدفة ص. 6

رابعاً- طريقة الاستخدام ص. 7

خامساً- المحتويات ص. 7

الفصل الأول: مفهوم العدالة الاجتماعية وعلاقتها بخطة التنمية المستدامة لعام 2030 ص. 15

ألف. مدخل ص. 17

باء. المقاربة المفاهيمية للعدالة الاجتماعية المعتمدة في الدليل ص. 18

جيم. المقاربة الحقوقية للعدالة الاجتماعية ص. 21

دال. خطة التنمية المستدامة لعام 2030: مقاربة وإطار يكرسان المساواة والعدالة ص. 25

هاء. السياسات المتكاملة ص. 30

واو. اللامساواة والعدالة الاجتماعية في العالم وفي المنطقة العربية ص. 33

زاي. العدالة الاجتماعية في ظل حالات النزاع والحروب والاحتلال¹⁷ ص. 34

حاء. الأبعاد الثقافية والمعرفية للعدالة الاجتماعية ص. 36

طاء. تمرين ص. 38

الفصل الثاني: القاعدة المؤسسية لصنع سياسات تراعي مفاهيم

العدالة الاجتماعية ص. 39

ألف. مدخل ص. 41

باء. التنمية والدولة والمؤسسات ص. 41

جيم. دور الدولة وحيّز صنع السياسات ص. 42

دال. سياسات الاقتصاد الكلي الداعمة لأهداف التنمية المستدامة والمراعية للعدالة الاجتماعية ص. 43

هاء. مسائل أساسية في ربط دور المؤسسات العامة بتعزيز العدالة الاجتماعية ص. 46

واو. المستوى الإقليمي ص. 48

زاي. تمارين ص. 50

الفصل الثالث: سياسات الأجور والحد الأدنى للأجور ص. 53

ألف. مدخل ص. 55

باء. عودة سياسات الحد الأدنى للأجور ص. 55

- جيم. طريقة تحديد الحد الأدنى للأجور ص. 58
- دال. الحد الأدنى للأجور في المنطقة العربية ص. 60
- هاء. قضايا هامة في تعزيز مراعاة مفاهيم العدالة الاجتماعية في سياسات الأجور ص. 61
- واو. مقارنة بين سياسات الأجور التي تراعي العدالة الاجتماعية وتلك التي لا تراعيها ص. 64
- زاي. تمارين ص. 68

الفصل الرابع: سياسات الحماية الاجتماعية ص. 71

- ألف. مدخل ص. 73
- باء. الحماية الاجتماعية في خطة 2030 ص. 73
- جيم. الحماية الاجتماعية ضمن السياسات المتكاملة ص. 76
- دال. مكونات منظومة الحماية الاجتماعية ص. 77
- هاء. الحد الأدنى للحماية الاجتماعية ص. 78
- واو. الفرق ما بين الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان الموجهة إلى فئات محددة ص. 79
- زاي. أوضاع الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية ص. 79
- حاء. قضايا أساسية في تطوير سياسة الحماية الاجتماعية المراعية لمفاهيم العدالة الاجتماعية ص. 80
- طاء. مقارنة بين أنظمة الحماية الاجتماعية التي تراعي مفاهيم العدالة الاجتماعية وتلك التي لا تراعيها ص. 85
- ياء. تمارين ص. 86

الفصل الخامس: سياسات الدعم من منظور العدالة الاجتماعية ص. 87

- ألف. مدخل ص. 89
- باء. سياسات الدعم ودورها مقارنة مع السياسات التنموية الشاملة ص. 89
- جيم. صياغة سياسة الدعم ص. 90
- دال. سياسات الدعم في البلدان العربية ص. 90
- هاء. سياسة دعم تراعي مفاهيم العدالة الاجتماعية ص. 92
- واو. مقارنة بين سياسات الدعم التي تستوفي متطلبات العدالة الاجتماعية والسياسات التي لا تستوفيها ص. 96
- زاي. تمارين ص. 97

الفصل السادس: سياسات الأمن الغذائي والحق في الغذاء ص. 101

- ألف. مدخل ص. 103
- باء. الأمن الغذائي في خطة التنمية المستدامة لعام 2030 ص. 104
- جيم. أوضاع الأمن الغذائي في المنطقة العربية ص. 105
- دال. المنظور الحقوقي للأمن الغذائي ص. 107
- هاء. قضايا رئيسية في صنع سياسة للأمن الغذائي تراعي مفاهيم العدالة الاجتماعية ص. 108

المحتويات

واو. مقارنة بين سياسات الأمن الغذائي التي تراعي متطلبات العدالة الاجتماعية وتلك التي لا تراعيها ص. 111
زاي. تمارين ص. 113

الفصل السابع: دور الميزانية العامة في تحقيق العدالة الاجتماعية ص. 117

ألف. مدخل ص. 119
باء. محتوى الميزانية ص. 119
جيم. خيارات الإنفاق والحماية ص. 120
دال. أدوات ومقاربات لتعزيز التدخلات المراعية للعدالة الاجتماعية ص. 121
هاء. مقارنة بين السياسات المراعية للعدالة الاجتماعية في إعداد الميزانية العامة والسياسات غير المراعية لها ص. 125
واو. تمارين ص. 128

الفصل الثامن: السياسة الضريبية ومراعاة مفاهيم العدالة الاجتماعية ص. 131

ألف. مدخل ص. 133
باء. أوضاع السياسة الضريبية في الدول العربية ص. 134
جيم. جوانب أساسية في رسم السياسة الضريبية المراعية لمفاهيم العدالة الاجتماعية ص. 135
دال. مقارنة بين السياسات الضريبية المراعية للعدالة الاجتماعية وتلك غير المراعية لها ص. 139
هاء. تمارين ص. 140

الفصل التاسع: سياسات الاستثمار ص. 141

ألف. مدخل ص. 143
باء. تعزيز التدخلات المراعية للعدالة الاجتماعية في سياسات الاستثمار ص. 143
جيم. سياسة المشتريات الحكومية كنوع من الاستثمار ص. 144
دال. مقارنة بين سياسات الاستثمار المراعية للعدالة الاجتماعية والسياسات غير المراعية لها ص. 146
هاء. تمارين ص. 147

الفصل العاشر: الالتزامات الدولية وحيز صنع السياسات المتاح للدولة ص. 149

ألف. مدخل ص. 151
باء. الأهداف الأساسية للاتفاقات الدولية ومحتواها ص. 152
جيم. سيادة الدولة والتحكيم الدولي ص. 152
دال. مواقف خبراء الأمم المتحدة ص. 154
هاء. توصيات للتخفيف من المخاطر ص. 155
واو. تمارين ص. 157

الفصل الحادي عشر: دور المنظمات غير الحكومية والمسار التشاركي ص. 159

- ألف. مدخل ص. 161
 باء. أوضاع المجتمع المدني في المنطقة العربية ص. 161
 جيم. أدوار منظمات المجتمع المدني في تعزيز المقاربات المراعية للعدالة الاجتماعية ص. 162
 دال. عوامل ضرورية لتأسيس شراكة فاعلة بين الجهات الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني ص. 163
 هاء. أمثلة عن تدخل منظمات المجتمع المدني ودورها ص. 164
 واو. تمرين ص. 169

المرفق ص. 171

المراجع ص. 173

الحواشي ص. 179

قائمة الجداول

- الجدول 1. مقاصد ومضامين الهدف 10 المعني بالحد من انعدام المساواة داخل البلدان وفي ما بينها ص. 30
 الجدول 2. الاقتصاد بين المؤسسات الإدماجية وتلك الإقصائية ص. 48
 الجدول 3. معايير الحد الأدنى للأجور ونسبة البلدان التي تعتمد عليها ص. 59
 الجدول 4. مقارنة بين مفهومي الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان الاجتماعي ص. 79
 الجدول 5. الاستراتيجيات المالية للحماية الاجتماعية: أمثلة من العالم ص. 82
 الجدول 6. أرقام مقلقة في عام 2018 ص. 106
 الجدول 7. نسبة الضرائب غير المباشرة من العائدات الضريبية في بعض البلدان العربية ص. 134
 الجدول 8. أمثلة عن قضايا التحكيم في اتفاقات استثمار دولية ص. 155

قائمة الأشكال

- الشكل 1. من مفهوم العدالة إلى مفهوم العدالة الاجتماعية ص. 18
 الشكل 2. مكونات القضاء على الفقر (الهدف 1) ص. 28
 الشكل 3. مكونات المساواة بين الجنسين (الهدف 5) ص. 29
 الشكل 4. تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال السياسات المتكاملة ص. 31
 الشكل 5. الشراكة المثلثة في الحوكمة وصناعة السياسات العامة ص. 42
 الشكل 6. التحديات العالمية المعاصرة ص. 75
 الشكل 7. السياسة الاجتماعية التحويلية ص. 76
 الشكل 8. المجالات التسعة لنظام الحماية الاجتماعية ص. 77
 الشكل 9. سياسة الحماية الاجتماعية ضمن سياسة اجتماعية متكاملة (حالة البرازيل) ص. 83
 الشكل 10. قيمة الإنفاق الحكومي على الدعم كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي في بعض البلدان العربية ص. 91

المحتويات

- الشكل 11. الاتفاقات المبرمة من قبل الدول العربية ص. 152
 الشكل 12. قضايا التحكيم التي رُفعت أمام المركز الدولي لفض النزاعات
 (بحسب القطاعات) 2015 ص. 154

قائمة الأطر

- الإطار 1. مقارنة العدالة الاجتماعية في إعلان كوبنهاغن بشأن التنمية الاجتماعية 1995 ص. 20
 الإطار 2. مقارنة الإسكوا للعدالة الاجتماعية ص. 20
 الإطار 3. التنمية كحق ص. 21
 الإطار 4. مسائل لا بد من التنبه إليها ص. 22
 الإطار 5. توضيح ص. 25
 الإطار 6. التغيير التحويلي الذي يحدثه إنجاز أهداف التنمية المستدامة ص. 32
 الإطار 7. عوامل أساسية في مقارنة العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية ص. 34
 الإطار 8. اعتبارات جوهرية في مرحلة عدم الاستقرار التي تمر بها المنطقة العربية ص. 35
 الإطار 9. حيّز السياسات والسيادة في صناعتها ص. 44
 الإطار 10. الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة ص. 45
 الإطار 11. البيروقراطية التضخمية والبيروقراطية الاحترافية ص. 49
 الإطار 12. أفكار في اللامركزية ص. 49
 الإطار 13. إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة
 عادلة 2008 ص. 55
 الإطار 14. مفاهيم أساسية في سياسات الأجور ص. 56
 الإطار 15. منظمة العمل الدولية - اتفاقية تحديد المستويات الدنيا للأجور 1970 ص. 57
 الإطار 16. العمل غير المهيكّل ومسألة الأجور ص. 57
 الإطار 17. العمل اللائق ص. 58
 الإطار 18. أسئلة مساعدة لتقييم عدالة وملاءمة الحد الأدنى للأجور ص. 59
 الإطار 19. مقاربات لمراجعة الحد الأدنى للأجور معتمدة في بعض البلدان ص. 61
 الإطار 20. شروط الحوار الاجتماعي الفعال ص. 61
 الإطار 21. تجارب مجالس الأجور ص. 62
 الإطار 22. حقوق الإنسان في الصكوك الدولية ص. 73
 الإطار 23. أهداف ومقاصد متصلة بالحماية الاجتماعية في خطة 2030 ص. 74
 الإطار 24. توصية منظمة العمل الدولية بشأن الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية
 رقم 202 (2012) ص. 78
 الإطار 25. أمثلة من العالم عن برامج الحماية الاجتماعية ص. 81

- الإطار 26. تجربة مجالس المستفيدين/ات من خدمات وزارة التنمية الاجتماعية في دولة فلسطين ص. 84
- الإطار 27. تجربة إندونيسيا في إصلاح الدعم ص. 93
- الإطار 28. برنامج الدعم في مصر: التركيز على الإصلاح وليس الإلغاء ص. 94
- الإطار 29. ما بين الأمن الغذائي والسيادة الغذائية ص. 103
- الإطار 30. الأمن الغذائي والجوع والفقر ص. 104
- الإطار 31. الاعتبارات التي تستلزمها سياسات السيادة والأمن الغذائيين المراعية للعدالة الاجتماعية ص. 105
- الإطار 32. الحق في الغذاء، كما ينص عليه العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ص. 107
- الإطار 33. الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن أعمال الحق في الغذاء ص. 108
- الإطار 34. مبادرات بنوك الغذاء ص. 109
- الإطار 35. السياسات الغذائية والنساء ص. 109
- الإطار 36. مبادئ الاستثمار الرشيد في نُظُم الزراعة والأغذية ص. 110
- الإطار 37. الميزانية العامة وسياسات الاقتصاد الكلي ص. 120
- الإطار 38. الميزانية التشاركية: تجربة مدينة بورتو أليغري في البرازيل ص. 122
- الإطار 39. الميزانية المستجيبة للمساواة بين الجنسين ص. 123
- الإطار 40. المساعدات الدولية: دورها والتحديات المرتبطة بالاعتماد عليها ص. 124
- الإطار 41. المبادئ الدولية لفعالية المساعدات الإنمائية ص. 126
- الإطار 42. الضرائب والرسوم الأكثر استخداماً ص. 133
- الإطار 43. خيارات بديلة من التدخلات الضريبية ص. 136
- الإطار 44. ضريبة توبين: ضريبة عالمية على المعاملات المالية ص. 136
- الإطار 45. تعديل المقاربة لتعديل العبء الضريبي ص. 138
- الإطار 46. الضرائب على استغلال الموارد الطبيعية كآلية للاستثمار في التنمية: حالة بوليفيا ص. 144
- الإطار 47. دور البنوك التنموية ص. 145
- الإطار 48. الحماية التي توفرها اتفاقات الاستثمار للمستثمر ص. 153
- الإطار 49. مثال عن القواعد المنصوص عليها في اتفاقات الاستثمار الثنائية ص. 153
- الإطار 50. عدم تنسيق السياسات والقرارات المتعلقة بالاتفاقات الخارجية ص. 156
- الإطار 51. توصيات تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2002 لا تزال مؤاتية لظروف الفترة الحالية ص. 162
- الإطار 52. مبادئ إسطنبول حول فعالية المجتمع المدني ص. 164

دليل إدماج مبادئ العدالة الاجتماعية في السياسات الإنمائية

الفصل الأول

مفهوم العدالة الاجتماعية وعلاقتها بخطة التنمية المستدامة لعام 2030

يقدم الفصل شرحاً لمفهوم العدالة الاجتماعية، وكيفية مقارنة هذا الموضوع وإدماجه في صنع السياسات وتصميم البرامج، بما يؤدي إلى الانتقال من منطق العمل الخيري والمساعدة الاجتماعية إلى تفعيل الحقوق المختلفة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، وترسيخ قيم المواطنة. وترتبط هذه المقاربة ارتباطاً وثيقاً بنظرية العقد الاجتماعي، حيث يتم التعامل مع القدرات والتنمية البشرية والحقوق، بصفتها مفاهيم شائعة ومقبولة وغير متنافرة.

كما يقدم هذا الفصل لمحة عن خطة التنمية المستدامة التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 25 أيلول/سبتمبر 2015، والتي تحمل عنوان "تحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة لعام 2030"، وموقع مفاهيم المساواة والعدالة الاجتماعية في هذه الخطة.

ويهدف الفصل إلى التعريف بالمفاهيم الأساسية المعتمدة في هذا الدليل والتمهيد للقضايا المطروحة في الفصول اللاحقة.



يتناول هذا الدليل المفهوم المباشر للعدالة الاجتماعية وما يرتبط به من مفاهيم أو قيم إيجابية مثل المساواة والإنصاف وتكافؤ الفرص والدمج الاجتماعي والمشاركة. كما يتناوله بشكل غير مباشر من خلال نقائمه مثل الظلم واللامساواة والتفاوت والتمييز والإقصاء والتهميش إلخ.



ألف. مدخل

السياسية والاجتماعية السابقة على النحو الذي هي عليه الآن، حيث تركز الاهتمام، في عصر تشكّل الدولة الحديثة بعد الثورة الصناعية، على التشكيل المؤسسي والسياسي والتشريعي للدول والمجتمعات من منظور سياسي - حقوقي، واحتلت العدالة، بمعنى التساوي أمام القانون وحماية الملكية الخاصة والقضاء على التراتبية القانونية التي كانت تميز بين الناس في العصر الإقطاعي، مركز الأهمية.

ترتبط العدالة الاجتماعية بتوزيع ثمار النمو
(والتنمية) الاقتصادية بعدل وإنصاف.

(UNDESA, 2006, p. 7)

أما الجوانب المرتبطة بالفقر والتفاوت الاجتماعي وتوزيع الثروة، فقد كان يُنظر إليها غالباً من منظور خيري، أو كانت محور اهتمام التيارات الفلسفية والاجتماعية الراديكالية والنقابات والتنظيمات التي كانت تدافع عن حقوق الفقراء، أكثر مما كانت تياراً مُهمناً في حينه. لذلك تأخر ظهور مفهوم العدالة الاجتماعية عن مفهوم العدل/العدالة بالمعنى القانوني/القضائي. ولذلك لم تتفق النظريات الاجتماعية بشأنه، لا بل اختلفت اختلافاً كبيراً في تعريفه وتحديد ما هو عادل وما هو غير عادل من منظور العدالة الاجتماعية بشكل يصعب التوفيق بينها، في حين أجمع الفكر الحديث على مبدأ المساواة أمام القانون ورفض أي تمييز تشريعي أو قانوني، أو أي تمييز في القيمة الاعتبارية لأي إنسان أمام القانون.

إلا أن اشتراط التساوي أمام القانون لم يعن التساوي في مستوى المعيشة والثروة، وفكرة المساواة الحقوقية لم تؤد تلقائياً إلى المساواة الحسابية في الموارد والأعباء ومستويات المعيشة، وهو ما يشير إلى رابط قوي بين مفهوم العدالة والتفاوتات الاقتصادية والاجتماعية وغيرها. وإذا كانت العلاقة بين تحقيق العدالة وانتفاء الظلم واضحة جداً، فإن العدالة الاجتماعية لا تعني تلقائياً المساواة على كل المستويات، كما لا تعني تلقائياً انتفاء التفاوتات في توزيع الثروة والفرص والتمتع

العدل، في اللغة، عكس الجور والظلم، ويعني إيفاء كل ذي حق حقه، والحياد في الحكم في قضية بين الأطراف. وفي اللغة أيضاً يتضمن العدل مفهوم التعادل والتساوي، والمعاملة بالمثل. كما أن العدل يعني استقامة الرأي وعدم الانحياز، ويعني أيضاً الموقع الوسط بعيداً عن التطرف (الاعتدال). ولطالما اعتُبر الموقع الوسطي فضيلة في الفلسفة وعلم الأخلاق في الفلسفات القديمة والقروسطية.

في الاستخدام الحديث، يحيل مصطلح العدل أو العدالة إلى عالم القانون والتقاضي، وإلى أفكار المساواة أمام القانون في التنظيم السياسي والاجتماعي للدولة الحديثة، وفكرة الحقوق والعقد الاجتماعي وما يرتبط بها من تنظيمات مجتمعية.

وبقدر ما يبدو مفهوم العدالة واضحاً وبديهياً بحيث يُدرك بالحس والفطرة، فهو في الوقت نفسه مركّب ومتعدد المستويات، ويصعب حصره في تعريف علمي جامع له طابع كوني مطلق في الزمان والمكان، نظراً لارتباطه الوثيق بمجمل منظومة القيم والتنظيمات المجتمعية وهيكل الدولة والتشريعات والسياسات، وتطور الوعي البشري الفردي والجمعي ومنظومة الأخلاق، لا بل تطور الحضارة البشرية نفسها. ومع ذلك، تحتفظ كل المعاني التي سبقت الإشارة إليها بدلالاتها، وتبدو صالحة إلى هذه الدرجة أو تلك في حالة معينة، وأقل صلاحية في حالة أخرى.

إلا أن مفهوم العدالة الاجتماعية أكثر حداثة (من الناحية الزمنية) وأكثر تخصيصاً وتحديداً من المفهوم العام للعدل أو العدالة. ولم يكن مفهوم العدالة الاجتماعية بالمعنى المتداول في العالم المعاصر حاضراً بقوة قبل القرن العشرين. فمفهوم العدالة الاجتماعية يحيل إلى النظام الاقتصادي - الاجتماعي الذي تتم في إطاره عملية توزيع الموارد والمنافع والحقوق ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي، والتي ترتبط مباشرة بتوزيع الثروة، وتقاسم الأعباء، والتفاوت في مستوى المعيشة وفي الفرص والحقوق، وإشكالية الفقر والحرمان، إلخ. وهذه كلها لم تكن محور النظريات

ب. والثانية تقول إن الفرص المتكافئة والوسائل غير المنحازة يجب أن توصل إلى نتائج متقاربة إن لم تكن متساوية. وبالتالي، فإن التفاوتات القائمة في المجتمع ليست نتاج الاختلافات الفردية بل هي من صنع المجتمع. وهكذا فإن معيار العدالة الاجتماعية الحقيقي هو مدى الاقتراب من المساواة في النتائج.

باء. المقاربة المفاهيمية للعدالة الاجتماعية المعتمدة في الدليل

يتناول هذا الدليل المفهوم المباشر للعدالة الاجتماعية وما يرتبط به من مفاهيم أو قيم إيجابية مثل المساواة والإنصاف وتكافؤ الفرص والدمج الاجتماعي، إلخ. كما يتناوله بشكل غير مباشر من خلال نقائضه مثل الظلم واللامساواة والتفاوت والتمييز والإقصاء والتهميش إلخ.

بحياة مزدهرة. وتنطوي النظريات المختلفة بشأن إشكالية العلاقة بين العدالة (الاجتماعية) والمساواة والتفاوت على تباينات هامة في منطلقاتها كما في نوع السياسات والمواقف التي تتفرع منها، بما في ذلك التفاوتات التي تُعتبر مقبولة اجتماعياً وتلك التي لا تُعتبر كذلك. لذلك ثمة ضرورة للبدء بتحديد المنطلقات التي تشكل أساس مقارنة مفهوم العدالة الاجتماعية في هذا الدليل، قبل التوغل في مسار تصميم السياسات أو مراجعتها من هذا المنظور.

في مقارنة هذه المفاهيم، لا بد من الإشارة إلى أن الجدل حول معايير العدالة الاجتماعية قائم بين مدرستين:

أ. الأولى تقول إن الموجب الفعلي هو تأمين تكافؤ الفرص (المدخلات) عند نقطة البداية، وإن الاختلاف في النتائج هو بفعل الاختلافات الفردية والاجتهاد الذاتي الذي يوصل الأفراد المختلفين إلى نتائج مختلفة؛

الشكل 1. من مفهوم العدالة إلى مفهوم العدالة الاجتماعية



والحريات والفرص والدخل والثروات، بالإضافة إلى احترام الذات⁵. كما ترتبط المقاربات المعاصرة لمفهوم العدالة الاجتماعية بتنمية القدرات وبالقضاء على التمييز، بما في ذلك أشكال التمييز المختلفة ضد المرأة.

العقد الاجتماعي

هو الميثاق الذي ينظم علاقة الشعب بالدولة ويتضمن الحقوق والواجبات التي تنظم الحياة العامة المشتركة ويشكل أساساً لتشكيل ونشوء السلطة السياسية وتطوير علاقة الحاكم بالمجتمع بما يضمن الحريات والحقوق والمساواة.

وتشكل مشاركة الناس أفراداً ومجموعات وشعوباً، في القرارات المتعلقة بمعيشتهم وحياتهم عنصراً أساسياً في تعزيز العدالة الاجتماعية. وينبغي أن تتاح المشاركة بالتساوي للجميع وعدم حرمان بعض الفئات منها بسبب الأنماط المأسسة للقيم الثقافية والهيكلية الاقتصادية القائمة التي تؤثر على المشاركة المجتمعية⁶.

وتجدر الإشارة إلى أن الدليل لا يناقش نظريات العدالة، كما لا يسعى إلى الترويج لنظرية محددة أو بديلة لما هو شائع، بل يعتمد مقارنة تنموية حقوقية لمفهوم العدالة الاجتماعية ومتطلباتها، انطلاقاً من القواسم المشتركة التي تتقاطع عندها النظريات المختلفة، لا سيما في السياسات والممارسات. كما يضع الدليل مفهوم العدالة الاجتماعية في إطار المنظومة المفاهيمية للتنمية البشرية وحقوق الإنسان، باعتبارها نتاجاً إنسانياً مشتركاً يعبر عن معايير توافقية عالمية.

وفي هذا الإطار، يتضمن مفهوم التنمية البشرية المستدامة المعتمد في هذا الدليل من منظور حقوق الإنسان، خمسة أبعاد هي الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية والبيئية والسياسية والثقافية؛ وتوجه هذه الأبعاد خمسة مبادئ أساسية هي المساواة، وحقوق الإنسان، والاستدامة، والفعالية، والتمكين؛ وينظر إلى كل ذلك من منظور الحقوق العالمية غير

ليست هذه المقاربة مستغربة، فقد دافع أمارتيا سن (Amartya Sen) في كتابه «فكرة العدالة» (The idea of justice) عن أولوية اعتماد المنظور الواقعي (transrealism) الذي يجعل من السهل إدراك أهمية منع الظلم الواضح من العالم (عدالة عالم السمك)، بدل السعي إلى العدالة الكاملة. فعندما ثار الناس ضد العبودية في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر، لم يفعلوا ذلك لكي يؤدي القضاء على العبودية إلى عالم عادل تماماً، بل كانوا يرون أن مجتمع العبودية جائر وظالم جداً بحيث كان القضاء عليها أولوية مهيمنة، ولم يستوجب ذلك بحثاً عن إجماع حول معنى المجتمع العادل تماماً. ويضيف أمارتيا سن أن الشكل الذي تطرح فيه أسئلة العدالة هو جزء من هذه المقاربة وأن المنطق يقضي باستبدال نظرية المؤسسة المافوقية (transcendental institutionalism) - التي تشكل أساس أغلب المقاربات السائدة حول العدالة في الفلسفة السياسية المعاصرة، ومنها نظرية جون راولز (John Rawls) في العدالة بصفاتها إنصافاً - بنظرية تركز أسئلة العدالة على جانبين: الأول، تقدير التبلورات الاجتماعية، أي ما يحدث فعلاً (بدل تقييم المؤسسات والترتيبات فقط)؛ والثاني، تحليل المسائل المقارنة لتعزيز العدالة (بدل محاولة استعراض الترتيبات العادلة تماماً)².

ويلتزم هذا الدليل بمبادئ موجهة تشكل الإطار المفاهيمي والخلفية النظرية للعدالة الاجتماعية وتستند إلى منظومة الحقوق العالمية وإلى المفاهيم التنموية الحديثة. وبناءً على ذلك، «تترسخ العدالة الاجتماعية في مقارنة تعالج مسألة المواطنة وإعمال الحقوق المختلفة بأبعادها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية. كما تخضع الحدود المفاهيمية للعدالة الاجتماعية لحالة تغير مستمرة، حيث أن فكرة العدالة الاجتماعية في حد ذاتها تخضع لنظام قيمي وثقافي متغير»³ دون نقض لطابعها العالمي وللمرتكزات التي سبقت الإشارة إليها.

يرتبط مفهوم العدالة الاجتماعية (الشائع) ارتباطاً وثيقاً بنظرية العقد الاجتماعي⁴ التي تبلورت اعتباراً من عصر التنوير في القرن الثامن عشر، وبدور المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في عملية التوزيع العادل. ويشمل التوزيع العادل الموارد المادية والحقوق

الإطار 1. مقارنة العدالة الاجتماعية في إعلان كوبنهاغن بشأن التنمية الاجتماعية 1995

أقر إعلان كوبنهاغن الصادر عن مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية في عام 1995 بأن العدالة الاجتماعية والتنمية الاجتماعية العادلة عنصران أساسيان للتنمية البشرية المستدامة.

وشمل مفهوم التنمية الاجتماعية الذي اعتمد معظم أبعاد التنمية ومنها تحسين نوعية حياة الأفراد، وتشجيع العدالة الاجتماعية والاندماج الاجتماعي والتكامل، وتعزيز العمالة المنتجة، وتمكين الفئات الاجتماعية المختلفة. وأكد رؤساء الدول والحكومات المشاركة إلتزامهم بإيلاء أعلى أولوية في السياسات والإجراءات الوطنية والإقليمية والدولية للنهوض بالتقدم الاجتماعي والعدالة وتحسين حالة الإنسان، على أساس المشاركة الكاملة للجميع.

وأقر إعلان كوبنهاغن بأن لا غنى عن التنمية الاجتماعية والعدالة الاجتماعية لتحقيق السلم والأمن وصونهما داخل الدول وفي ما بينها، وأن لا سبيل إلى بلوغ التنمية الاجتماعية والعدالة الاجتماعية، بدورهما، دون أن يسود السلم والأمن ويشجع احترام جميع حقوق الإنسان وحرياته الأساسية. وأشار الإعلان إلى أن ميثاق الأمم المتحدة (الذي صدر في عام 1945) قد أقر بهذا الترابط الجوهرى الذي ما فتئ يزداد قوة منذ ذلك الحين.

ملاحظة: نص إعلان كوبنهاغن بشأن التنمية الاجتماعية متوفر على الرابط: <https://undocs.org/ar/A/CONF.166/9>.

الإطار 2. مقارنة الإسكوا للعدالة الاجتماعية

تعتبر الإسكوا أن العدالة الاجتماعية هي المساواة في الحقوق وفي الحصول على الموارد والفرص للجميع، رجالاً ونساءً، وإزالة الحواجز التي تحول دون تمكين الفئات المحرومة من استخدام قدراتها للمشاركة في صنع القرارات التي تؤثر على حياتها. أي أن العدالة الاجتماعية تُبنى على مبادئ المساواة والإنصاف والحقوق والمشاركة. ويستند تحقيق العدالة الاجتماعية إلى ثلاثة مبادئ توجيهية هي:

- المساواة في الحقوق (الإطار المؤسسي والتشريعي)؛
- تكافؤ الفرص (الآليات والتكافؤ في خط الانطلاق، بما في ذلك القدرات)؛
- تكافؤ الظروف المعيشية لجميع الأفراد (التكافؤ على مستوى النتائج).

المصدر: الإسكوا، 2014، ص. 6.

- | | |
|--|--|
| القابلة للتجزئة. وتشير الأمم المتحدة إلى أن تحقيق العدالة الاجتماعية يرتبط بمعالجة اللامساواة في المجالات التالية ⁷ : | إذاً لا بد من الاهتمام بالعوامل الأساسية التالية لنجاح المقاربة المراعية لمفاهيم العدالة الاجتماعية: |
| أ. توزيع الدخل؛ | أ. ضمان استدامة النمو وتحقيقه بمشاركة الشرائح المجتمعية المختلفة؛ |
| ب. توزيع الأصول؛ | ب. مقارنة التنمية بوصفها حرية الناس وتوسيعاً لخياراتهم؛ |
| ج. إتاحة فرص العمل؛ | ج. احترام البيئة الطبيعية وترشيد استخدام الموارد غير المتجددة؛ |
| د. الحصول على المعارف؛ | د. احترام حقوق الأجيال المقبلة؛ |
| هـ. توفير الخدمات الصحية والضمان الاجتماعي والبيئة الآمنة؛ | هـ. احترام الاختلافات الثقافية والأقليات والشرائح المجتمعية المختلفة. |
| و. توفير فرص المشاركة المدنية والسياسية. | |

جيم. المقاربة الحقوقية للعدالة الاجتماعية

نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وفي طائفة واسعة من العهود والمواثيق والاتفاقات الدولية كالعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والاتفاقات الخاصة بحقوق الطفل والنساء والأقليات. وترسخ هذه المقاربة ترابط الحقوق كاملة وعدم تجزئتها، ومنها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية⁸.

يرتبط مفهوم العدالة الاجتماعية المعاصر ارتباطاً عضوياً بالمقاربة الحقوقية التي تنطلق من حق الإنسان في التمتع بمجموعة من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية كاستحقاق إنساني أساسي. وقد صيغت هذه الحقوق في

الإطار 3. التنمية كحق

يدخل في صلب المقاربة الحقوقية اعتبار التنمية حقاً من حقوق الإنسان، ويترتب عليه مقاربة الخدمات الأساسية التي تقدمها الدولة، كالصحة والتعليم، كحقوق وليس مجرد خدمات.

من إعلان الحق في التنمية 1986

"إن الجمعية العامة،

... وإذ تسلّم بأن التنمية عملية اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية شاملة تستهدف التحسين المستمر لرفاهية السكان بأسرهم والأفراد جميعهم على أساس مشاركتهم، النشطة والحرّة والهادفة، في التنمية وفي التوزيع العادل للفوائد الناجمة عنها،

وإذ ترى أنه يحق لكل فرد، بمقتضى أحكام الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، أن يتمتع بنظام اجتماعي ودولي يمكن فيه إعمال الحقوق والحريات المبيّنة في هذا الإعلان إعمالاً تاماً،

< المادة 1

1. الحق في التنمية حق من حقوق الإنسان غير قابل للتصرف وبموجبه يحق لكل إنسان ولجميع الشعوب المشاركة والإسهام في تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية والتمتع بهذه التنمية التي يمكن فيها إعمال جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية إعمالاً تاماً.
2. ينطوي حق الإنسان في التنمية أيضاً على الإعمال التام لحق الشعوب في تقرير المصير، الذي يشمل، مع مراعاة الأحكام ذات الصلة من العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان، ممارسة حقها، غير القابل للتصرف، في ممارسة السيادة التامة على جميع ثرواتها ومواردها الطبيعية.

< المادة 2

1. الإنسان هو الموضوع الرئيسي للتنمية وينبغي أن يكون المشارك النشط في الحق في التنمية والمستفيد منه.

< المادة 4

1. من واجب الدول أن تتخذ خطوات، فردياً وجماعياً، لوضع سياسات إنمائية دولية ملائمة بغية تيسير إعمال الحق في التنمية إعمالاً تاماً.

ملاحظة: يتوفر نص إعلان الحق في التنمية 1986 على الرابط:
<http://www.un.org/ar/events/righttodevelopment/declaration.shtml>

مسائل أساسية ضمن المقاربة الحقوقية

المرتبة عن أي شروط في مجال السياسات العامة قد تكون ملحقاً بالمساعدات الدولية في الاعتبار؛ (ج) مقارنة الإنفاق الحكومي وتحديد الأولويات في الميزانية العامة (وإيرادات الحكومية)، بالإضافة إلى حشد الموارد بما في ذلك من خلال النظام الضريبي المعتمد. وعلى كل دولة طرف أن تضع التدابير الخاصة بها لإعمال الحقوق، وفقاً لظروفها الخاصة، بما في ذلك مواردها المالية، وعدد السكان، والتوزيع الجغرافي للسكان، والمصادر الطبيعية المتاحة لها؛

تشمل المقاربة الحقوقية لمسألة العدالة الاجتماعية إعمال المسائل الأساسية التالية:

- احترام الحقوق وحمايتها وإعمالها، حيث يترتب على الدولة أن تكفل احترام حقوق الإنسان وحمايتها من أية انتهاكات قد يرتكبها آخرون، بما في ذلك مؤسسات القطاع الخاص، بالإضافة إلى إنشاء آليات تضمن حماية حقوق الفئات المحرومة والضعيفة؛
- الإعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المادة 2، الفقرة 1 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية) والتزام الدول الأطراف بمواصلة تحسين الظروف، والامتناع عن أية تدابير تراجعية؛
- توفير أقصى قدر من الموارد المتاحة⁹: يتطلب هذا الالتزام من الحكومات عدم الاكتفاء بمجرد توزيع الميزانيات والدعم الخارجي المتاح لها بل النظر في كيفية زيادة الموارد المتاحة من خلال: (أ) صياغة السياسات المالية والنقدية للدولة وتنفيذها بطريقة تساهم في تحسين أداء الاقتصاد الحقيقي من ناحية النمو والمساواة والفرص، بما في ذلك الذين العام وسياسة الاقتراض؛ (ب) الاهتمام بالآثار التوزيعية للاقتراض والاستدانة من أجل تمويل نشاطات تنموية واقتصادية تخدم إعمال الحقوق، مع أخذ الآثار

«تتعهد كل دولة طرف بأن تتخذ، بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين، ولا سيما على الصعيدين الاقتصادي والتقني، وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف بها في هذا العهد، سالكة إلى ذلك جميع السبل المناسبة، وخصوصاً سبيل اعتماد تدابير تشريعية».

(المادة 2 (1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية)

- ضمان حق الوصول إلى المعلومات¹⁰: الحصول على المعلومات هو حق ينص عليه القانون الدولي لحقوق الإنسان، ويشكل شرطاً أساسياً لضمان المشاركة في الشؤون العامة وفعالية المساءلة¹¹.

الإطار 4. مسائل لا بد من التنبيه إليها

قد تستخدم الإشارة إلى المقاربة القائمة على مراعاة العدالة الاجتماعية أحياناً لإضافة مسحة إيجابية على سياسة معينة مما يساعد على أن تتقبلها الجهات المعنية أو العامة دونما تضمين المقاربة آليات فعالة للتطبيق. في هذه الحالات، عادة ما تواجه الجهات الرسمية تحدياً خلال مرحلة تطبيق السياسة، خاصة في ما يتعلق بتحقيق عوائد حقيقية بشأن معالجة مشكلة اجتماعية معينة مثل الفقر والبطالة واللامساواة، في ظل غياب القدرة على إدارة وتفعيل المقاربة بشكل عملي.

وقد يتم التعامل أحياناً مع مفهوم العدالة الاجتماعية كمفهوم فضفاض ومجرد غير مرتبط بسياسات ومؤشرات واقعية تعني تحقيقه. وفي هذه الحالات، من الصعب تفعيل مقاربة قائمة على طرح العدالة الاجتماعية كفكرة تقنية وسياسية وليس فقط قضية قيمية أو أيديولوجية.

وقد يتم حصر المفهوم وتطبيقاته في مدخل معين، مثلاً، عدالة الأجور التي تعد جزءاً من المفهوم الشامل للعدالة الاجتماعية، مما يؤدي إلى مقارنة مجتزأة.

عندما يشعر المرء بالانتماء وباحترام الآخرين لقيّمته الإنسانية والتزامهم بهذه القيمة، ويتمتع بالدعم الإيجابي وبفرص الإنتاج.

أ. واقع التعليم المهني في لبنان

يتأثر التعليم المهني في لبنان بالنظرة النمطية السائدة إلى التعليم المهني باعتباره في مرتبة أدنى من التعليم الأكاديمي. ويؤدي ذلك إلى عدم تطور هذا القطاع بالرغم من الحاجة الملحة إليه ودوره الحيوي في مكافحة الفقر وتعزيز فرص الحصول على عمل. ويبلغ عدد المعاهد المهنية في لبنان 461 معهداً موزعاً على جميع المحافظات، مع فجوات في تنوع الاختصاصات بين المناطق. ويعاني القطاع من الثغرات التالية:

- الافتقار إلى الكثير من الاختصاصات الحديثة؛
- عدم تجهيز مباني معاهد التعليم المهني بطريقة متساوية، وإصابة العدد الأكبر منها بمشاكل كبيرة في البناء والتجهيز والصيانة؛
- مواجهة الجهاز التعليمي تحديات على أكثر من صعيد، حيث لا يزال العديد من الأساتذة والمدرّبين غير مثبتين في ملاك الدولة؛
- افتقار هيكلية مديريةية التعليم المهني والتقني إلى جهاز إداري يُعنى بدمج الأشخاص ذوي الإعاقة؛
- الفجوة بين احتياجات السوق واختصاصات التعليم المهني؛
- الحواجز الثقافية النمطية في التعامل مع الأشخاص ذوي الإعاقة.

ب. الأشخاص ذوو الإعاقة وحقوقهم في التعلّم

شرّع لبنان في عام 2000 القانون رقم 220 بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، الذي أكد الحق في التعلّم (القسم السابع من القانون)، إلى جانب 102 مادة قانونية أكدت على شمولية الحقوق لكل الأشخاص ذوي الإعاقة. كما وقّع لبنان في عام 2007 على اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة

مثال عن المقاربة الدامجة لتحقيق العدالة الاجتماعية: الدمج التربوي في التعليم المهني والتقني (سيلفانا اللقيس)¹²

يحيل مفهوم الدمج واحترام التنوع (بكل أبعاده) من منظور الحقوق والعدالة (الاجتماعية) إلى إحساس كل فرد أو فئة اجتماعية بالانتماء إلى المجتمع الذي يعيش فيه وقدرته على المشاركة والتأثير والإفادة المتساوية من موارده وفرصه. ويعني ذلك مجتمعاً تضمينياً هو نقيض الإقصاء والتهميش حيث كل فرد مشمول في المخططات والهياكل والآليات والسياسات بدون قيود أو ضوابط تحدّ من مشاركته وتشكل تمييزاً ضده وانتهاكاً لحقوقه.

الدمج ليس فكرة ثانوية، أو مجرد إدخال فرد أو جماعة إلى دائرة معينة، إنما هو تقدير لقيمة الفرد، وبالتالي، يتطلب الدمج توفير الفرص المتكافئة للفرد مع نظرائه، وإزالة كل أشكال التمييز ضده والحواجز التي قد تعيق مشاركته. فالدمج لا يقتصر على حق الوصول إلى الفرص والموارد، بل يتخطاه إلى تغيير طريقة تنظيم الأمور لتناسب مع خصائص كل الأفراد والفئات السكانية.

ينطلق تعريف الدمج من مبدأ "كل الحقوق لكل الناس". وعليه، يصبح احترام هذه الحقوق إلزامياً في سياق تقديم أي خدمة من الخدمات العامة، كما بالنسبة إلى التساوي في الفرص والنتائج. فأياً شأن إصلاحه يجب أن يركز على سلة الحقوق. لذا، من حق كل إنسان أن يتخذ القرارات التي تناسبه وتتناسب مع خياراته، وعلى صانعي وصانعات القرار توفير البيئة الحاضنة للجميع، بمن فيهم الأشخاص ذوو الإعاقة.

وفي هذا الإطار، لا يكفي التعهد بالتزامات وتطوير السياسات، بل يجب الإيمان بأن كل شخص يستطيع المشاركة، أيّاً كانت قدراته، وتوفير الظروف الداعمة لهذه الغاية. وقد اعتبر ميلر كارتس أن الدمج يتحقق

- صعوبة التعامل مع النظام الإداري العام القائم على بنية هشّة وضعيفة تخضع لنظام الكوتا في المصالح، وغياب السياسات الوطنية والبرامج الاستراتيجية الطويلة الأمد.

ج. التشريع الدولي لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة

أقرت الأمم المتحدة في عام 2006 اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. وتضمنت المادة 24 من الاتفاقية الحق في التعلم، وضمان الحصول على التعليم والتدريب المهني على أساس تكافؤ الفرص. وتلزم الاتفاقية الدول الأطراف «ضمان نظام تعليمي شامل على جميع المستويات» (الفقرة 1). وكرست الاتفاقية الحق في العمل والتوظيف للأشخاص ذوي الإعاقة في المادة 27. كما أكدت مبادئ الاتفاقية على ضرورة التحول في المفاهيم والتركيز على إزالة العوائق المتضمنة في السياق والبيئة المحيطة، وليس على الشخص ذي الإعاقة نفسه.

د. ملامح انعدام العدالة والتمييز في الأوضاع التعليمية للأشخاص ذوي الإعاقة

يبيّن المثال أعلاه اللامساواة في الفرص والحقوق والنتائج بالنسبة إلى الأشخاص ذوي الإعاقة، والتي ينتج عنها تمييز قانوني/تشريعي أو مؤسسي أو واقعي (في الممارسة) يحول دون تمتع الأشخاص ذوي الإعاقة بحقوقهم وفرصهم ودون استفادتهم من عائد التنمية على قدم المساواة مع سائر المواطنين/ات، وصولاً إلى ممارسة سياسة الإقصاء والعزل بدل الدمج. ويمكن تلخيص أبرز النقاط التي ترسم ملامح غياب العدالة الاجتماعية بالنسبة للأشخاص ذوي الإعاقة، على النحو التالي:

- عدم تغطيتهم فعلياً بالمسوح الوطنية، وعدم إجراء مسح وطني للإعاقة تنتج عنه دراسات معمقة توجه السياسات؛
- إقصاؤهم أي عدم التحاقهم أصلاً بالتعليم، أو عزلهم في مؤسسات خاصة بالأشخاص ذوي الإعاقة؛

(2006)، لكن البرلمان لم يصدّق عليها بعد، علماً بأن البيانات الوزارية المتعاقبة واجتماعات المراجعة الدورية لحقوق الإنسان ضمن مجلس حقوق الإنسان أعلنت عن نية التصديق عليها. ويعاني الأشخاص ذوو الإعاقة في لبنان من تحديات عديدة، وتتجلى الصعوبات على صعيد التعليم في ما يلي:

- غياب المعايير الدامجة عن هيكلية الوزارات المعنية، والإدارات والمؤسسات التابعة لها أو التابعة لرئاسة مجلس الوزراء، ما يشكل بحد ذاته عائقاً كبيراً أمام تفاعل هذه الجهات الرسمية مع تطبيق القانون أو الارتقاء نحو تطبيق الاتفاقية الدولية؛
- غياب الإحصاءات والدراسات الجدية المتعلقة بالأشخاص ذوي الإعاقة؛
- ندرة التجهيز الهندسي الملائم في المدارس الرسمية والخاصة على حد سواء وانعدام البيئة الدامجة البصرية والسمعية والذهنية الملائمة للأشخاص ذوي الإعاقة، ما يحرم معظم هؤلاء الأشخاص من التعليم النظامي ويوجههم إلى المؤسسات؛
- تقادم المناهج الدراسية وعدم تكييفها لتلائم واحتياجات المتعلمين من ذوي الإعاقات الحسية والذهنية أو المواد المرتبطة بها، ما يحرم المتعلمين ذوي الإعاقة من فرص اندماجهم في المدارس، إلا في حالات نادرة تكلف أولياء أمورهم مبالغ طائلة في المؤسسات التعليمية الخاصة التي تعتمد سياسة الدمج وفق رؤيتها؛
- ندرة تهيئة وتدريب الجسم التعليمي والعاملين في المؤسسات التعليمية العامة والخاصة على التعامل مع احتياجات الأشخاص ذوي الإعاقة، ما يجعل المدرسين/ات والإداريين/ات والعاملين/ات في المؤسسات التعليمية غير معنيين بالمتعلم/ة ذي الإعاقة واحتياجاته؛
- غياب الميزانيات المخصصة لتطبيق دمج الطلاب ذوي الإعاقة في المهنيات الرسمية؛

مع مفاهيم العدالة الاجتماعية. وفي ما يلي بعض هذه التوافقات:

في تموز/يوليو 2015، أقر المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية خطة عمل أديس أبابا بشأن تمويل التنمية التي تقدم إطاراً عالمياً لتمويل التنمية المستدامة، وترتبط تدفقات وسياسات التمويل مع الأولويات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وتقدم مجموعة من الإجراءات السياساتية المتعلقة بمصادر التمويل والتكنولوجيا والابتكار والتجارة والاستثمار من أجل دعم تعبئة الوسائل والموارد لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

في أيلول/سبتمبر 2015، أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة خطة عالمية للتنمية المستدامة بعنوان "تحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة لعام 2030"، وضمنها أهداف التنمية المستدامة التي من شأنها تأطير الجهود والسياسات التنموية للسنوات الـ 15 القادمة. وتتضمن الخطة إعلاناً يحتوي على المبادئ التوجيهية والإطار المرجعي للخطة، و17 هدفاً و169 مقصداً تتناول مجموعة واسعة من القضايا، مثل القضاء على الفقر، والتعليم للجميع، ومكافحة الجوع، والمساواة بين الجنسين، والجوانب البيئية (الطاقة النظيفة،

• صعوبة التعلم أو الإفادة من التعليم لأسباب لا تتعلق بقدراتهم، مثل عدم تجهيز المدارس والمؤسسات، وعدم توفر الكوادر المؤهلة؛

• التفاوت، نتيجة لكل ذلك، في النتائج أو المعارف المكتسبة، وهو تفاوت ليس ناتجاً عن قصور في القدرات الذاتية بل عن قصور في تهيئة البيئة الدامجة والمساعدة وتوفير متطلباتها؛

• الإخلال بإمكانية الحصول على فرص في العمل والحياة والتطور الذاتي وبناء مستقبلهم الفردي والأسري على قدم المساواة مع سائر المواطنين/ات.

دال. خطة التنمية المستدامة لعام 2030: مقارنة وإطار يكرسان المساواة والعدالة

1- المسارات الدولية المواكبة لخطة 2030

شهد عام 2015 توافق المجتمع الدولي على خطط تنموية من المتوقع أن تدفع بصياغة السياسات العامة إلى مقاربات أكثر عدلاً وتوافق

الإطار 5. توضيح

تقدم الفصول المختلفة في هذا الدليل أمثلة من خطط التنمية الدولية مع التركيز على خطة التنمية المستدامة لعام 2030، والتي تعكس التوافقات الدولية بشأن إشكالية التنمية والعلاقات الدولية في هذا المجال.

ومن المهم الإشارة إلى أن الدليل يركز على نقاش التنمية والعدالة الاجتماعية كمسائل وطنية بالدرجة الأولى مرتبطة بدور الدولة والنموذج الاقتصادي والاجتماعي المعتمد، ولها ارتباطات دولية منها ما ينعكس في التزامات الدولة ضمن الاتفاقيات الدولية بالإضافة إلى التعاون الدولي من خلال خطط دولية للتنمية مثل خطة 2030. لذلك، تنطلق مقارنة الدليل من الواقع الوطني والتحديات الوطنية والمحلية في مناقشة التحديات والأهداف التنموية، مع إمكانية الاستفادة من التعاون الدولي وفق مقاربات أقرت ضمن خطط دولية مثل خطة 2030، والتي تشكل حصيلة مفاوضات بين مكونات المجتمع الدولي وتوافقات متعددة طُورت نتيجة هذه المفاوضات.

واللامساواة، والتفاوت، والطابع الشامل، وإفادة الجميع، والتضمين، والعدل، والعدالة، وعدم التمييز، والقضاء على الفقر، إلخ. كما يشكل تخصيص هدف من أهداف التنمية للحد من اللامساواة (وهو الهدف 10)، إلى جانب ما جاء في الإعلان، اعترافاً مباشراً بأن معالجة التفاوت في الثروة والدخل وفي مستويات التنمية (وغير ذلك) سواء بين الدول أو ضمن الدولة الواحدة، تمثل أولوية على المستوى العالمي.

يحيلنا ذلك إلى مفهوم العدالة الاجتماعية من خلال نقيضها (التفاوت واللامساواة). فمقارنة إشكالية الفقر (في الهدف 1 وفي مجمل الخطة) تربط بشكل عضوي بين الفقر والحرمان من جهة والتفاوت واللامساواة من جهة ثانية؛ والمساواة بين الجنسين تحتل موقعاً محورياً في مجمل الخطة، لا بل ضمن منظومة الحقوق ومفهوم التنمية نفسه. ويمكن الإشارة إلى ثلاثة أهداف على الأقل، من أصل الأهداف السبعة عشر، ترتبط عضويًا ومباشرة بمفهوم العدالة الاجتماعية أو ترتبط به بطريقة غير مباشرة من خلال نقيضها، وهذه الأهداف هي:

< الهدف 1: القضاء على الفقر بجميع أشكاله في كل مكان؛

< الهدف 5: تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين كل النساء والفتيات؛

< الهدف 10: الحد من انعدام المساواة داخل البلدان وفي ما بينها.

وترد في نص خطة 2030 مجموعة مصطلحات وصياغات من النوع التالي: "ونحن نصبو إلى عالم يسود كافة أرجائه احترام حقوق الإنسان وكرامة الإنسان وسيادة القانون والعدالة والمساواة وعدم التمييز؛ عالم يحترم الأعراق والانتماء الإثني والتنوع الثقافي؛ عالم يتيح تكافؤ الفرص...؛ عالم يتاح فيه لكل النساء والفتيات التمتع بالمساواة الكاملة بين الجنسين، وتزاح عنه جميع العوائق القانونية والاجتماعية والاقتصادية التي

والتنوع البيولوجي، والمناخ) والجوانب الاقتصادية (النمو، والعمل اللائق، والتصنيع)، والأهداف ذات الصلة ببناء المؤسسات وتعزيز السلام والعدالة.

في كانون الأول/ديسمبر 2015، اعتمدت 195 دولة هي الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، اتفاق باريس بشأن تغيير المناخ، الذي وضع خطة عمل عالمية تهدف إلى الحد من ظاهرة الاحتباس الحراري إلى ما دون 2 درجة مئوية ويضع إطاراً مشتركاً يلزم جميع الدول ببذل أقصى الجهود انطلاقاً من المستويات المتباينة للالتزامات وواجباتها ضمن إطار الاتفاقية الإطارية.

وثمة مسارات أخرى مكملة من ضمنها المتابعات المتعلقة بحقوق الإنسان، والبلدان الأقل نمواً، ومسار فعالية التنمية، إلخ، والتي تشكل كلها المناخ العام الذي يُنظر من ضمنه إلى تحقيق أهداف التنمية العالمية. وفي ظل هذه التوافقات الدولية، على كل الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، بما فيها الدول النامية، أن توفق بين التزاماتها من جهة وتنفيذها بطريقة متناسقة من جهة ثانية، مما يتطلب نهجاً استراتيجياً تكاملياً يأخذ في الاعتبار آثار الالتزامات الدولية بموجب الاتفاقيات الاقتصادية كاتفاقيات التجارة والاستثمار وغيرها من القواعد الدولية مثل الملكية الفكرية (يمكن مراجعة الفصل العاشر من هذا الدليل لمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع).

2- صياغة ومصطلحات غير مباشرة للعدالة الاجتماعية في خطة 2030

لقد صيغت خطة التنمية المستدامة لعام 2030 من منظور الحقوق، وهو ما يعبر عنه بوضوح الشعار العام للخطة الداعي إلى تحقيق تنمية لا تستثني أحداً. ويتوالى مبدأ المساواة في كل أقسام الخطة: الديباجة والإعلان، والأهداف والمقاصد، وفي لغة الخطة بشكل عام، حيث تتكرر مفردات المساواة،

3- نقاط ذات صلة بالعدالة الاجتماعية في أهداف التنمية المستدامة

في إطار التزامها بالمبادئ الموجّهة لخطة التنمية المستدامة لعام 2030 (عدم التجزئة، والاتساق، والترابط، والتكامل، والفعالية)، قامت الإسكوا بتطوير مقاربة لإدماج حُزم من القضايا والأهداف والمقاصد التي تتسم بترابطات قوية في عملية التخطيط والتدخل التنموي. وقد أطلقت على هذه الحُزم اسم العقد/الترابط (Nexus). واعتبرت أن عقد المساواة - الإدماج - العدالة إطار مناسب للتعامل مع جملة المسائل والأبعاد التي تشكل جوهر العدالة الاجتماعية.

تتناول الفقرات التالية أهدافاً ومقاصد من أهداف التنمية المستدامة تقع ضمن هذا العقد وترتبط بقوة بالعدالة الاجتماعية أو بغياها، وهي الأهداف 1 و5 و10، وعدد من مقاصدها.

◀ الهدف 1: القضاء على الفقر

يرتبط تحقيق العدالة الاجتماعية بقوة بالقضاء على الفقر (والجوع طبعاً). ويمثل القضاء على الفقر بكل أبعاده النتيجة المنشودة على طريق تحقيق المساواة والإدماج والعدالة. ومن منظور السياسات، يتعلق تحقيق الهدف 1 تحديداً بالسياسات والتدخلات التي تهدف إلى تقليص التفاوت الراهن، من خلال مكافحة الحرمان في تجلياته الأقوى في المجتمع (الفقر وعدم توفر الحماية الاجتماعية) بما هو وضع حالي ونتاج تراكمي للسياسات والعوامل السابقة. ويكمل الهدفان 3 و4 الهدف 1 من منظور الفقر بمعناه الشامل (الحصول على الخدمات الاجتماعية الرئيسية مثل الصحة والتعليم) وكذلك ما يتصل بالحق في السكن في الهدف 11 (مدن شاملة للجميع ومستدامة) والحق في الحصول على الخدمات العامة من مياه وصرف صحي في الهدف 6 (المياه النظيفة والنظافة الصحية) وكهرباء في الهدف 7 (طاقة نظيفة وبأسعار معقولة). فهذه كلها من مكونات الفقر والحرمان المتعدد الأبعاد.

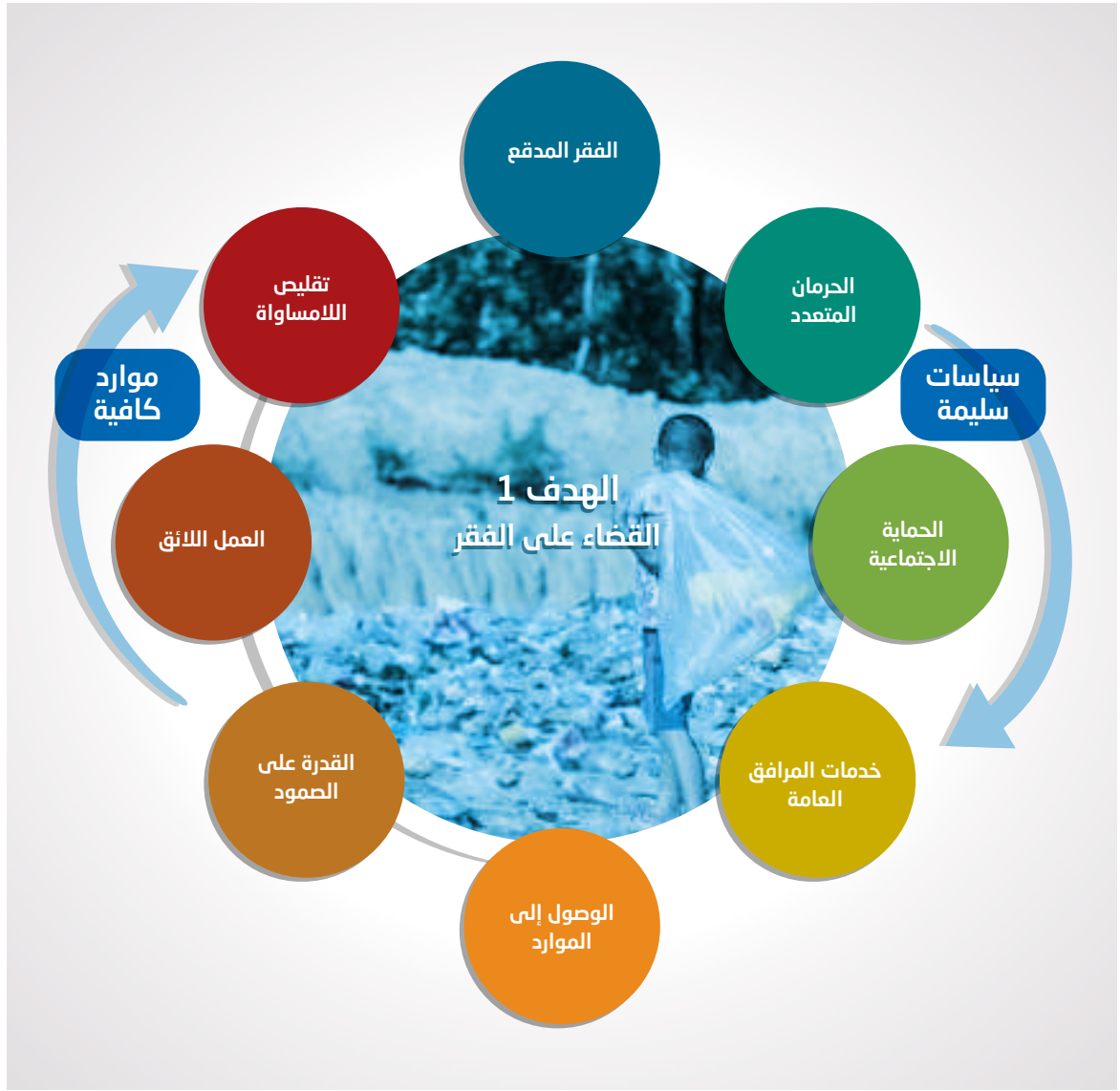
تحول دون تمكينهن؛ عالم قوامه العدل والإنصاف والتسامح والانفتاح والإشراك الاجتماعي للجميع، وتلبى فيه احتياجات أشد الفئات ضعفاً" (الفقرة 8).

يدل الاستخدام المتلازم لعدد من المصطلحات في نص الخطة على مقاربة براغماتية، وعلى شمول مفهوم العدالة نفسه لعناصر عديدة، بحيث لا يمكن فهمه من خلال تعريف معياري واحد بل من خلال النظر إليه من زوايا ومفاهيم مختلفة، بحيث يتم تحديد هذا المفهوم نسبة إلى التعريف النظري للعدالة، أو نسبة إلى ما ليس عادلاً، أو مقارنة بما هو أكثر أو أقل عدالة.

ومن الملفت للنظر في نص الخطة أن مفهوم العدل أو العدالة يستخدم غالباً بإحالته إلى البعد القانوني والقضائي والحقوق السياسية، أو يشير إلى منظومة الحقوق بشكل متكرر، ويستخدم في تناول البعدين الاقتصادي والاجتماعي مفاهيم المساواة واللامساواة، وتكافؤ الفرص، والقضاء على الفقر، والتفاوت في الثروة، إلخ، إلا أن نص الخطة، رغم قوته، لم يستخدم مصطلح "العدالة الاجتماعية" ولا حتى مرة واحدة! وهذا أمر لافت جداً. وقد يكون تفسير ذلك أن مفهوم العدالة الاجتماعية يحيل إلى إشكالية التفاوت في الثروة ويحمل نقداً صريحاً للنظام الاقتصادي العالمي والسياسات الاقتصادية الوطنية السائدة التي لها طابع استقطابي ولا تسهم في تحقيق العدالة الاجتماعية كمسار مستدام لتقليص الفجوات بين الأغنياء والفقراء، وبين الفئات السكانية المختلفة.

وعلى الرغم من ذلك، فإن النص قوي وصريح في إشارته إلى مشكلة اللامساواة والتفاوت، وهو يتحدث عن "فوارق هائلة في الفرص والثروة والسلطة" (الفقرة 14)، الأمر الذي يقترب من مفهوم العدالة الاجتماعية بمعناها الشامل المتضمن تكافؤ الفرص، والتكافؤ في النتائج، والتكافؤ في السلطة والمشاركة في القرار.

الشكل 2. مكونات القضاء على الفقر (الهدف 1)



المصدر: الإسكوا، استناداً إلى مضمون الهدف 1 من أهداف التنمية المستدامة.

«الهدف 5: المساواة بين الجنسين»

من منظور المساواة واللامساواة، يشكل الهدف 5 الذي ينص على «تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين كل النساء والفتيات»، جزءاً عضوياً من موضوع المساواة العام ولا يمكن فصله عن تحقيق العدالة الاجتماعية، حيث أن الفجوة القائمة بين النساء والرجال في مجالات عديدة

في النتائج والفرص، كما في الآليات والقوانين والتشريعات، تتضمن تمييزاً سلبياً ضد النساء في المجالين العام والخاص. ولا يقتصر الأمر هنا على سد الفجوات بالمعنى الكمي البسيط، بل يتطلب أحياناً تعديل الآليات الاقتصادية والاجتماعية والمنظومة السياسية والثقافية بحيث تتواءم مع تحقيق العدالة والمساواة بين الجنسين على كل المستويات.

الشكل 3. مكونات المساواة بين الجنسين (الهدف 5)



المصدر: الإسكوا، استناداً إلى مضمون الهدف 5 من أهداف التنمية المستدامة.

← الهدف 10: الحد من انعدام المساواة داخل البلدان وفي ما بينها

يجب النظر هنا إلى انعدام اللامساواة بصفته نقيضاً أو نقيضاً للعدالة الاجتماعية، كما سبق بيان ذلك. وعليه فالهدف الفعلي هنا هو تحقيق العدالة الاجتماعية وإزالة أو تقليص التفاوتات، سواء كانت بين الدول أو داخل

الدولة نفسها. وتركز الفقرات التالية على اللامساواة داخل الدولة الواحدة، علماً بأن الدليل بشكل عام يتناول اللامساواة بين الدول من خلال تناول مشاكل الاقتصاد العالمي وآلياته في توليد التفاوتات الدولية والضغط على السياسات الوطنية. ويتضمن الهدف 10 عدة مقاصد يوجز الجدول 1 مضمين عدد منها.

الجدول 1. مقاصد ومضامين الهدف 10 المعني بالحد من انعدام المساواة داخل البلدان وفي ما بينها

المضمون/الدلالة	المقصد
<ul style="list-style-type: none"> • يتعلق بالعدالة والمساواة؛ • يهدف إلى تقليص الفجوة العمودية بين الفئات الاجتماعية؛ • الفئة المستهدفة هي الأقل دخلاً والفقراء بالمعنى الواسع وبمعنى الفقر النسبي. 	10-1: نمو الدخل لـ 40 في المائة من السكان الأدنى دخلاً بمعدل أعلى من المتوسط
<ul style="list-style-type: none"> • يتعلق بالإدماج (شمول الجميع)؛ • يركز على التفاوتات الأفقية (حسب العمر، أو الجنس، أو الإعاقة) والعمودية (الوضع الاقتصادي)، والجغرافية؛ • لا يتعلق بالفقراء فقط بالمعنى الضيق بل يشمل فئات أخرى مشاركتها ضعيفة أو هي مهمشة أو مستبعدة لأسباب غير اقتصادية. 	10-2: تعزيز الإدماج الاجتماعي للجميع
<ul style="list-style-type: none"> • في قلب مفهومي العدالة والمساواة، هو الأكثر تعبيراً عن حزمة السياسات المترابطة لتحقيق المساواة؛ • يشمل تكافؤ الفرص، وكذلك التفاوت في النتائج، والإطار التشريعي والمؤسسي المحقق للمساواة؛ • يشدد على عدم كفاية العدالة/المساواة في المدخلات، والتعويض عن الفجوة من خلال المساعدات، لي طرح مسؤولية الآليات والإجراءات عن ضمان تكافؤ الفرص وصولاً إلى المساواة أو العدالة من منظور النتائج؛ • يشير تحديداً إلى إزالة التشريعات والممارسات التمييزية، وهي نقطة خاصة. 	10-3: تكافؤ الفرص، والحد من انعدام المساواة في النتائج، وإزالة القوانين والسياسات التمييزية
<ul style="list-style-type: none"> • تخصيص للمقصد 10-3 في المجال المالي والاقتصادي؛ • الإشارة إلى الأجور والحماية الاجتماعية تجعله وثيق الارتباط بمكافحة الفقر والمقاصد الأخرى ذات العلاقة. 	10-4: سياسات مالية واقتصادية وأجور تعزز المساواة

ومن التهميش إلى الإدماج، ومأسسة ذلك على نحو يضمن استدامة الإنجاز. ويتطلب تحقيق الهدف التنموي النهائي اعتماد حزمة متنوعة من السياسات التي تستجيب للأبعاد الفرعية. ويمكن تحديد هذه السياسات ضمن ثلاثة محاور على النحو التالي:

أ. المساواة: اعتماد السياسات والتدخلات المناسبة للتعامل مع التفاوتات والمشكلات الراهنة، والحد من حالات الفقر والحرمان والتفاوت بما هي واقع رهن وموروث، ووضع مؤشرات لقياس الأداء والنتائج؛

ب. الإدماج: اعتماد السياسات الإدماجية والتمكينية التي تضمن تكافؤ الفرص وتتيح لأصحاب العلاقة

إنذاً، فإن مفهوم العدالة الاجتماعية (المساواة) أوسع نطاقاً من مفهوم القضاء على الفقر، ويشمل أبعاداً وفئات اجتماعية أوسع. وما لم يوضع القضاء على الفقر ضمن هذا الإطار الأشمل الساعي إلى التنمية والعدالة، فإنه سوف ينزلق إلى تدخلات رعائية لا تعالج أسباب الفقر وآلياته، ولا تمكّن الفقراء.

هـ. السياسات المتكاملة

من منظور السياسات، فإن تحقيق الهدف التنموي المحوري وهو العدالة الاجتماعية وتقليص اللامساواة والتفاوت، يعني الانتقال من اللامساواة إلى المساواة،

ج. **العدالة:** وضع إطار مؤسسي وتشريعي يأسس الحقوق ويضمن منع الانتهاكات والتمييز ضد أي فئة سكانية، ويضمن استدامة مسار التنمية وتحقيق العدالة بين الأجيال.

استخدام قدراتهم لتحسين مستوى معيشتهم بجهدهم الخاص، مع توفير بيئة مساعدة تساهم في ردم الهوة الاجتماعية والحد من الفقر، وتعكس مسار آليات الاستقطاب في المجتمع؛

الشكل 4. تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال السياسات المتكاملة



المصدر: الإسكوا، 2016.

الإطار 6. التغيير التحويلي الذي يحدثه إنجاز أهداف التنمية المستدامة

1- في مسار إعداد خطة التنمية المستدامة لعام 2030 التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 25 أيلول/سبتمبر 2015، أشار تقرير فريق الشخصيات البارزة الرفيع المستوى المعني بخطة التنمية لما بعد عام 2015 إلى أن إنجاز أهداف التنمية المستدامة يتوقف على تحقيق خمسة تحولات كبرى هي:

- عدم استثناء أو إغفال أحد؛
- وضع التنمية المستدامة في قلب الاهتمامات؛
- تحويل الاقتصادات نحو خلق الوظائف (التنمية الاقتصادية الإدماجية)؛
- بناء السلام ومؤسسات عامة فاعلة وإدماجية وخاضعة للمساءلة؛
- صياغة شراكة عالمية جديدة.

هذه التحولات الخمس الكبرى وجدت تجسيداً مباشراً لها في نص خطة 2030:

- في عنوان الخطة الذي حدد طبيعتها التحويلية: "تحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة لعام 2030"؛
- في غايتها النهائية المتمثلة في تحقيق "تنمية لا تستثني أحداً" وهو تعبير صريح يستند إلى منظومة حقوق الإنسان وتمكين الجميع دون استثناء من التمتع بهذه الحقوق؛
- في مجالات العمل الكبرى المحددة في ديباجة الخطة والتي توجه تنفيذ الخطة لفترة 15 عاماً: الناس، والكوكب، والازدهار، والسلام، والشراكة.

2- في المسار نفسه، ورد في تقرير معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية (UNRISD) الصادر في عام 2016 تحت عنوان "الابتكارات السياسية من أجل التغيير التحويلي" تعريف للتغيير التحويلي المطلوب بموجب خطة 2030 بالعناصر التالية:

- تحول هيكلية في الاقتصاد: الأولوية لتوليد فرص العمل المنتج للجميع، بما في ذلك منظومة الاقتصاد الدولية؛
- التحول إلى أنماط حياة وإنتاج واستهلاك مستدامة والحفاظ على الكوكب؛
- تحويل الهياكل والعلاقات والسياسات الاجتماعية ليكون محورها العدالة والمساواة؛
- تغيير في الهياكل والمؤسسات وعلاقات القوة بين الأطراف باتجاه المزيد من المشاركة الحقيقية والديمقراطية، في ظل السلم والأمن، وعلى مختلف المستويات الدولية والوطنية؛
- تغيير في السلوكيات ومنظومة القيم الموجهة لفعل الأفراد والجماعات والمؤسسات انطلاقاً من منظور الحقوق وعالمية منظومة حقوق الإنسان.

ويتبين في سياق هذا الدليل، كما هو عليه الأمر في الحياة الواقعية، أن مفهوم العدالة الاجتماعية ومتطلباتها على مستوى السياسات والتّظيم والسلوكيات، يتفاعل مع مجمل هذه العناصر.

واو. اللامساواة والعدالة الاجتماعية في العالم وفي المنطقة العربية

أكد إعلان كوبنهاغن بشأن التنمية الاجتماعية 1995 أن التنمية الاجتماعية والعدالة الاجتماعية لا يمكن تحقيقهما في غياب السلم والأمن أو من دون احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية كافة (الفقرة 5).

اللامساواة ظاهرة عالمية وهي تتجه إلى الاتساع والتعمق حيث أن توزيع الثروة عالمياً وفي معظم البلدان (ما عدا بعض الاستثناءات) يكاد ينحصر في أقل من 1 في المائة من السكان. وكان السبب الرئيسي لذلك نمط النمو السائد في الاقتصاد العالمي ونماذج التنمية التقليدية المتبعة وما تولد عنها من أزمات، لا سيما في العقدين الأخيرين.

والبلدان العربية لا تخرج عن هذا السياق وقد زادت الأزمات السياسية والمؤسسية والحروب والنزاعات من تفاقم الفقر والحرمان والإقصاء وأدت إلى توسع الفجوات والتفاوتات بين البلدان وبين الفئات الاجتماعية والمناطق الجغرافية داخل كل بلد.

فعلى الصعيد الإقليمي، تتوزع البلدان العربية على كل مستويات سلم التنمية. قلة منها تسجل مستوى مرتفعاً جداً من التنمية (لا سيما بلدان مجلس التعاون الخليجي الصغيرة الحجم الكثيرة الموارد)؛ وقلة أخرى تُعتبر من أقل البلدان نمواً؛ والباقي يتوزع بين الشرائح العليا والدنيا لمستويات التنمية المتوسطة. وقد بلغ المتوسط السنوي لنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في بلدان المنطقة 6,625.5 دولار في عام 2018، مقابل 30,834.6 دولار في بلدان مجلس التعاون الخليجي و699.6 دولار في أقل البلدان نمواً¹³. ويُلاحظ تبايناً مماثل في مؤشرات الصحة والتعليم وغيرها من مؤشرات الرفاه. وأوجه التباين كبيرة أيضاً داخل البلدان على المستويين العمودي والأفقي، وتشمل عدم التناسب الاجتماعي بين الأغنياء والفقراء، وتعكسها معدلات الفقر والحرمان. وتتراوح نسبة أعلى خمس من السكان من حيث الثروة على أدنى خمس في بعض البلدان العربية،

باستثناء بلدان مجلس التعاون الخليجي، بين 4.4 أمثال في مصر و7.8 أمثال في موريتانيا. وتُضاف إلى هذه النتائج مؤشرات مركبة أخرى لعدم المساواة بين المرأة والرجل. وتتراوح نسبة النساء في القوى العاملة، مثلاً، بين 15 في المائة و30 في المائة بحسب البلد، ويُلاحظ عدم المساواة في الأجور والحقوق بين الجنسين، حتى عندما تكون الأطر القانونية المناسبة متاحة¹⁴.

ولا تزال التفاوتات المناطقية، وأبرزها بين الريف والمدن، كبيرة في مختلف مؤشرات التنمية بدءاً من نسبة الفقر التي هي أعلى في الأرياف بشكل واضح وصولاً إلى توفير الخدمات الاجتماعية والبنى التحتية. ومع اللامساواة يأتي التهميش والإقصاء بصور متعددة منها البطالة وضعف المشاركة الاقتصادية، وذلك في مناطق محددة (الأرياف المعزولة أو المناطق الحدودية أو العشوائيات السكنية) أو لفئات محددة (الشباب: بمعدلات بطالة تبلغ ما بين اثنين وثلاثة أمثال المعدل العام، مع تسجيل مستويات أعلى لدى الشابات مما لدى الشبان؛ والنساء: إضافة إلى ضعف المشاركة الاقتصادية، لا تزال معدلات مشاركتهن في صنع القرار على مختلف المستويات، ومنها التمثيل البرلماني، متدنية جداً مقارنة بمشاركة الرجال، وهي لم تتحسن إلا بفعل إجراءات تشريعية اتخذها بعض الدول ومنها نظام الكوتا). ويبلغ الإقصاء ذروته بالنسبة إلى بعض الفئات كالأشخاص ذوي الإعاقة في ظل غياب سياسات دامج وإجراءات خاصة وتعويضية للفجوة القائمة في مختلف المجالات. كما تعاني فئات المهاجرين واللاجئين والنازحين من أشكال متعددة من الإقصاء والتمييز، بما في ذلك داخل البلد الواحد، مما يهدد النسيج المجتمعي بالتفكك.

لقد ساهمت هذه الظروف باندلاع الحركات الشعبية في المنطقة العربية التي بدأت نهاية عام 2010 واستمرت بعدها. وارتبطت هذه التحديات عامة بالنموذج التنموي الذي اعتمد في أغلبية بلدان المنطقة، والذي ركز على النمو دون الاهتمام بنوعيته، بما في ذلك الأبعاد المتعلقة بالحقوق

الإطار 7. عوامل أساسية في مقارنة العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية

- النمو والتنمية الاقتصادية: بما في ذلك تحويل النموذج الاقتصادي باتجاه تعزيز فرص العمل اللائق، والمشاركة، ولا سيما مشاركة النساء في سوق العمل ووصولهن إلى الفرص؛
- العمالة والتنمية البشرية: التمتع بحياة طويلة وصحية، والنفاذ إلى المعارف، والحصول على مستوى معيشي جيد، والتركيب السكانية؛
- شمولية النمو: (بما في ذلك تنوع مصادر النمو) والمساواة في الفرص (بما في ذلك مشاركة النساء في المجالات الاقتصادية)؛
- الأمن الغذائي وتلبية الاحتياجات الأساسية للأسر؛
- أطر الحوكمة ودور الدولة: بما في ذلك وضع الأنظمة القضائية وإدارة المالية العامة.

مسائل العدالة الاجتماعية والمساواة/التفاوت والإدماج/الإقصاء والعدالة/التمييز مطروحة بشدة في كل مكان في العالم، وهي كذلك في المنطقة العربية وفي كل بلد عربي، وإن اختلفت التفاصيل بين بلد وآخر، إلا أن القواسم المشتركة فيها هي الغالبة.

زاي. العدالة الاجتماعية في ظل حالات النزاع والحروب والاحتلال¹⁷

تمر المنطقة العربية بسياق إقليمي غير مستقر على المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويتوقع أن تستمر آثار النزاعات والحروب والاحتلال التي يزرع تحتها عدد من الدول العربية على مدى أجيال في المستقبل، وهي تشمل بتداعياتها مجمل المنطقة والعالم. وتمتد حالة التغيير والإرباك هذه لتمس مسألة الأمن والهوية ووجود الكيانات الوطنية المختلفة. ويضاف إليها الضغط الاقتصادي الناتج عن شوائب هيكلية في الاقتصادات الوطنية وارتباك في الوضع الاقتصادي العالمي المتزايد بعد الأزمة الاقتصادية العالمية والركود المستمر منذ عام 2008.

تفتقد المناطق والشعوب التي تعيش في ظل النزاع أو الحرب أو الاحتلال إلى العوامل الأساسية التي

والمساواة والإنصاف والمشاركة¹⁵، وهو لم ينجح في تحقيق النمو المرغوب فيه أو الخروج من النسق الاقتصادي الريعي والغنائي.

وتشير الإسكوا إلى أن المنطقة شهدت تراجعاً لدور الدولة في تلبية احتياجات المواطنين، وانخفاض الإنفاق العام، وضعف المساءلة والشفافية بشكل عام بما في ذلك في مسارات الخصخصة، وتقلص الطبقة الوسطى نتيجة التحرير الاقتصادي¹⁶. وفي ظل هذا الواقع، تواجه الدول العربية تحدي إعادة النظر في العقد الاجتماعي ونماذج النمو (والتنمية) والخيارات الاقتصادية والاجتماعية، بالإضافة إلى الأطر التشريعية والتنظيمية وآليات الحكم، وتعزيز المبادئ المراعية للعدالة الاجتماعية، بما في ذلك المساواة والإنصاف والحقوق والمشاركة.

وتترتب عن هذا الواقع الحاجة إلى بناء توافقات جديدة في المنطقة حول طبيعة ودور الدولة وعلاقتها بالأطراف المجتمعية المختلفة، وبالتالي الحاجة إلى تطوير عقد اجتماعي جديد. كما تفرض هذه الحالة اعتبارات خاصة في إطار رسم سياسة التنمية المراعية للعدالة الاجتماعية، خاصة النزوح والهجرة وضعف فعالية مؤسسات الدولة في ظل حالات النزاع والحروب، بالإضافة إلى التقلبات المتكررة في المنظومة السياسية.

الإطار 8. اعتبارات جوهرية في مرحلة عدم الاستقرار التي تمر بها المنطقة العربية

- تجنّب التدخلات غير المستدامة في شكل هبات اجتماعية تقدّم لاستيعاب الاحتقان الاجتماعي والسياسي واعتماد رؤية شاملة قائمة على اعتبارات تضمن الاستدامة؛
- اتساق السياسات وتكامل السياسات القصيرة الأمد مع الرؤية المستقبلية المتوسطة والطويلة الأمد.

العائلات ويزيد من مستويات الفقر، خاصة في البلدان التي يقوم القطاع العام فيها بدور واسع. كما تستنزف عمليات التهجير والنزوح الخدمات وعمل المؤسسات الاجتماعية، إضافة إلى ما تسبب فيه الهجرة الاقتصادية المزمّنة من فقدان للموارد البشرية. كل هذه العوامل تهدد بنية المجتمع وتلاحمه. وفي هذه الظروف، تواجه المنظمات غير الحكومية التي تُعنى بالشأن الحقوقي والتنموي تحديات تعيق استمرارها في القيام بنشاطها بشكل فعال.

وتشهد مناطق النزاع والحروب تراجعاً في العجلة الاقتصادية والبنى الاجتماعية، مما يؤدي إلى خلل في البنى الأساسية التي يجب أن تساهم في تعزيز العدالة الاجتماعية. وفي هذا السياق، يجب أن ترافق مفاهيم العدالة الاجتماعية الأساسية، بما في ذلك مبادئ الحقوق والمساواة، التدخلات الإنسانية في مناطق النزاع والحروب. ويتضمن ذلك مراعاة وصول الشرائح المختلفة التي تعيش في البلدان أو المناطق الأكثر تأثراً بالحرب والنزاع، بما في ذلك النساء والأطفال والأشخاص ذوو الإعاقة واللاجئين والنازحين وغيرهم من الشرائح الاجتماعية، إلى العوامل الأساسية للاستمرار. كما يجب أن تنظم التدخلات الآنية ضمن رؤية بعيدة الأمد.

وأوصت لجنة الأمم المتحدة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة الدول الأطراف في اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (في التوصية العامة رقم 30 بشأن وضع المرأة في سياق منع نشوب النزاعات وفي حالات النزاع وما بعد انتهاء النزاع، الصادرة في عام 2013) بكفالة استكمال الاحتياجات للمساعدة الإنسانية الفورية باستراتيجيات طويلة

تساعد على تعزيز العدالة الاجتماعية، بما في ذلك المؤسسات الضرورية لإدارة التدخلات والسياسات التي تراعي مفاهيم العدالة الاجتماعية. كما تعاني هذه المناطق من خسائر في رأس المال البشري والاجتماعي، كما في الموارد الاقتصادية المتاحة، ومن ضياع الفرص المستقبلية.

فمثلاً، تُلحق النزاعات والحروب ضرراً عميقاً بالشباب، من خلال فقدان فرص التعليم والعمل، بالإضافة إلى ارتفاع نسبة الانخراط في اقتصاديات الحرب وأعمال العنف، بما في ذلك التسلح والتهريب. كما تتعرض النساء والفتيات إلى ضغوط أشد تطلّ واقعهن المعيشي، لا سيما النساء اللواتي يُعلن عائلات بشكل منفرد بعد فقدان الزوج أو الأب، سواء في أماكن الإقامة الأصلية أو في أماكن النزوح واللجوء. كما أن الحروب والنزاعات تزكي الميول العنيفة والأفكار المتطرفة التي تسوّغ انتهاك حقوق المرأة واستضعافها ومحاولة انتزاع مكاسبها السابقة، بالإضافة إلى زيادة تعرضهن للعنف في المجالين العام والخاص.

وفي هذا الإطار، تتوسع أدوار بعض أطراف النزاع من ميليشيات ومنظمات مسلحة وجهات مهيمنة ثقافياً واجتماعياً على المجتمع وطنياً أو محلياً، تميل إلى تجاوز القانون واستخدام القوة والعنف في المجالات الثقافية والاجتماعية والاقتصادية. وتنقلص قدرة المؤسسات الحكومية على القيام بأدوارها التقليدية، بما في ذلك توفير الأمن والسلامة الشخصية، وتأمين المدفوعات للموظفين/ات الحكوميين، وانتظام النشاط الاقتصادي المنتج، مما يؤثر على مدخول آلاف

مما يؤدي إلى نقص في عدد الوحدات الصحية في القرى، ويسبب صعوبة شديدة للنساء في الحصول على الرعاية الصحية حيث يصعب انتقالهن من مكان إلى آخر دون اصطحاب الزوج أو أحد أفراد العائلة.

في مجال التعليم: تتركز المدارس في المدن والمراكز، ويتسبب بُعدها عن الأماكن السكنية في حرمان الفتيات من التعليم وخاصة في حالة الأسر الفقيرة، التي لا تستطيع تحمل تكلفة الانتقالات اليومية، وتتحوف من زهاب الفتيات بمفردهن لمسافات طويلة، وفقاً لمسح التكلفة الاقتصادية للعنف القائم على النوع الاجتماعي في مصر لعام 2015 (أصدره الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء في مصر بالتعاون مع صندوق الأمم المتحدة للسكان والمجلس القومي للمرأة) والذي شمل حوالي 22 ألف امرأة وفتاة في الشريحة العمرية من 18 إلى 64 سنة. وقد أشارت 16,000 فتاة ممن اشتملت عليهن العينة إلى أنهن يتعرضن للتحرش الجنسي داخل المؤسسات التعليمية فيضطرن ذلك إلى التغيب ليصل بهن الأمر إلى حرمانهن من حقهن في التعليم. وتغيب السياسات والإجراءات الكفيلة بالحد من العنف داخل المدارس وفي المجتمع بشكل عام، خاصة العنف الجنسي.

في مجال العمل: يمتد تأثير الواقع الثقافي والاجتماعي على حقوق النساء داخل أماكن العمل حيث يتعرضن لأشكال عدة من العنف والتمييز المرتبطة بحصر النساء في الإطار التقليدي والأدوار النمطية مما يؤدي إلى ما يلي²⁰:

- **البطالة:** وفقاً لتقرير الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، تصل نسبة البطالة بين الرجال إلى 6.8 في المائة وبين النساء إلى 21.4 في المائة؛
- **التمييز في الأجور:** بلغت الفجوة بين الجنسين لمتوسط الأجور النقدية الأسبوعية في القطاع العام وقطاع الأعمال العام إلى 25.5 في المائة؛ أما في القطاع الخاص، فتصل الفجوة لصالح الرجال إلى نسبة 23.2 في المائة؛

الأجل دعماً للحقوق الاجتماعية والاقتصادية وفرص كسب العيش للنساء المشرديات واللاجئات، وبآليات مُعززة للقيادة والمشاركة، وباستراتيجيات شاملة للحلول الدائمة تُمكن المرأة وتساعد في اختيار الحل الدائم الذي يناسب احتياجاتها ووضعها بطريقة أفضل (الفقرة 57 (ح)).

حاء. الأبعاد الثقافية والمعرفية للعدالة الاجتماعية

تتداخل الأبعاد الثقافية والمعرفية، بما في ذلك منظومة السلوكيات والقيم والمعارف المرتبطة بها، مع الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية في مسارات تعزيز العدالة الاجتماعية. فمثلاً، تشكل مطالب المجموعات المحلية بحقوق ملكية الأراضي كما المطالب المتعلقة باستخدام لغة معينة في النظام الدراسي والإداري والقضائي، أمثلة عن الترابط بين الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعزيز العدالة الاجتماعية¹⁸. وتشكل الثقافة منظومة مترابطة من القيم قائمة على عوامل متغيرة ومتجددة، ولها تأثير كبير في بناء المفاهيم والأحكام والسلوكيات. وبالتالي، فهي أساسية في فهم أسباب غياب العدالة الاجتماعية وتطوير وسائل معالجتها.

البعد الثقافي في فهم أسباب اللامساواة بين الجنسين والقدرة على مقاربتها بفعالية

(منى عزت)¹⁹

غالباً ما تغفل السياسات الحكومية البعدين الاجتماعي والثقافي اللذين يؤثران على وضع النساء وعلى قدرتهن للحصول على حقوقهن الأساسية والتمتع بها، لا سيما في مجالي الصحة والتعليم. ويركز التقديم التالي على الحالة في مصر.

في مجال الرعاية الصحية: يغيب التوزيع العادل في إنشاء المستشفيات بحيث تتركز في المدن والمراكز،

- **غياب الحماية من التحرش الجنسي:**
معظم المؤسسات وأماكن العمل لا تعتمد سياسة محددة للحماية من التحرش الجنسي؛
- **عدم تمثيل المرأة في النقابات:** لا تتوفر الآليات والإجراءات المخصصة لتحقيق التمثيل العادل للنساء في أغلب لوائح النقابات، بما في ذلك الوصول إلى المناصب القيادية ومواقع صنع القرار.
- في كل ما سبق، ترتسم ملامح عدم المساواة بين النساء والرجال في الفرص والحقوق والموارد والمكتسبات، وهو ما يعبر عن موقف متجاهل لمفهوم العدالة الاجتماعية سواء في التشريعات العامة أو الخاصة، أو في الهياكل والمؤسسات، أو في توفير تكافؤ الفرص، وتحقيق المساواة والعدالة في الإفادة من عائد النمو والتنمية في العمل وفي المسؤوليات المجتمعية على حد سواء. وكما يتبين، في موضوع اللامساواة بين الجنسين تحديداً، تساهم العوامل الثقافية والاجتماعية ومنظومة القيم في تسويغ سياسات وممارسات التهميش والإقصاء في المجالين العام والخاص، وفي تكوين رأي عام يقبل التفاوت بين الجنسين في الحقوق السياسية وفي المجالين الاقتصادي والاجتماعي ويعتبره مشروعاً.
- **حجب الترقى الوظيفي:** تكشف الإحصاءات الرسمية عن تدني نسبة النساء في الوظائف الإدارية العليا في القطاع الحكومي، وفي عام 2017 فاقت نسبة الرجال في المناصب القيادية (85.1 في المائة) نسبة النساء (15.9 في المائة)؛
- **تقسيم العمل على أساس الجنس:** تتركز أغلب العمالة النسائية في مجالات التعليم والصحة والعمل الاجتماعي وهي مجالات مرتبطة بالأدوار النمطية والتقليدية نفسها التي حُصرت بالنساء داخل المنزل، بينما يندر عمل النساء في بعض المهن مثل الهندسة والتجارة وإدارة المنشآت الإنتاجية؛
- **التهرب من مسؤولية إعادة الإنتاج الاجتماعي:**
يتم التعامل مع إعادة التوالد الاجتماعي باعتباره مسؤولية النساء انطلاقاً من دورهن الإنجابي والرعاي، لا مسؤولية مجتمعية، فالثقافة السائدة في المجتمع تحمّل النساء مسؤولية رعاية الأطفال بمفردهن ويستخدم أصحاب العمل هذه الثقافة للتهرب من التزاماتهم القانونية تجاه النساء العاملات، فأغلب أماكن العمل (الحكومية والخاصة) لا تلتزم بتوفير دور الحضانة، وفي أغلب القطاع الخاص لا تحصل العاملات على إجازة الوضع ورعاية الطفل؛

طاء. تمرين

تمرين. العدالة الاجتماعية في الواقع الوطني

< تُطرح الأسئلة التالية على المشاركين والمشاركات:

- 1- هل تُدرج مفاهيم العدالة الاجتماعية ضمن صياغة السياسات العامة في بلدكم؟
 - 2- اذكر/اذكري مثلاً إيجابياً يُظهر كيفية إدراج مفاهيم العدالة الاجتماعية في أحد مجالات السياسة العامة، أو مثلاً سلبياً عن أحد مجالات السياسة العامة التي تتجاهل مفاهيم العدالة الاجتماعية.
- < يعمل الميسر/ة على تجميع ثلاثة أو أربعة أمثلة من المشاركين/ات ويتم توثيق الأجوبة.
- < يتم تقسيم المشاركين/ات إلى مجموعات بحسب عدد الأجوبة. وتقوم كل مجموعة بنقاش المثل المُعطى والإجابة على الأسئلة التالية:
- 1- ما هي الأولويات التي تُعالج من منظور العدالة الاجتماعية وما هي المفاهيم التي يجب اعتمادها ضمن السياسة العامة التي يتم نقاشها؟
 - 2- ما هو دور الدولة في تعزيز المقاربات المراعية للعدالة الاجتماعية؟
 - 3- ما هي الشرائح الاجتماعية التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار عند تعزيز المقاربة المراعية لمفاهيم العدالة الاجتماعية؟
- < يُطلب من المجموعات تدوين خلاصة نقاشها ومن ثم استعراضها مع باقي المشاركين/ات.

الفصل الثاني

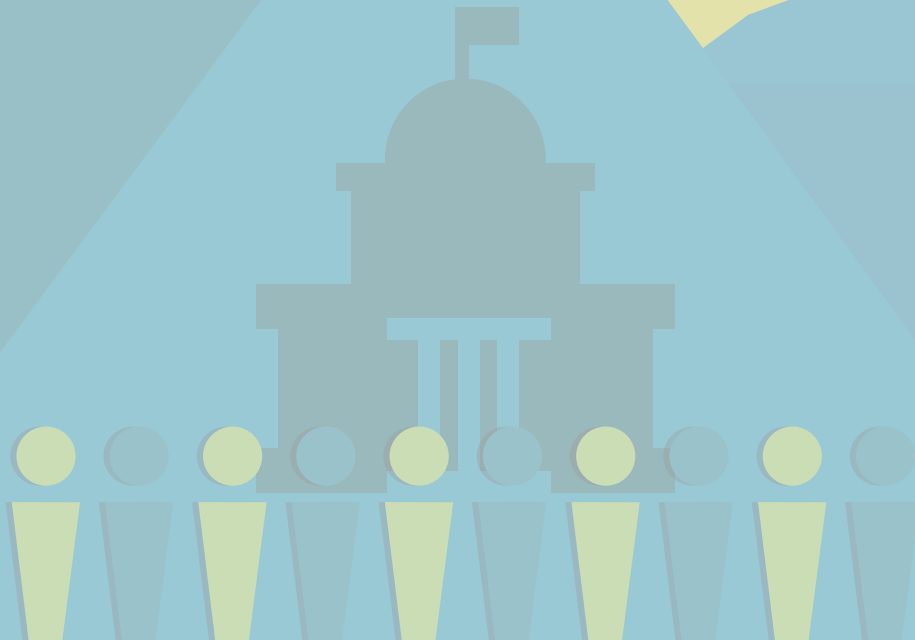
القاعدة المؤسسية لصنع سياسات تراعي مفاهيم العدالة الاجتماعية

يقدم هذا الفصل لمحة عن دور المؤسسات العامة التي تقوم برسم السياسات وأهمية التنسيق ما بين تدخلات الوزارات المعنية، لتأمين نجاح واستدامة السياسات المراعية لمفاهيم العدالة الاجتماعية، بما في ذلك العمل على غاية المؤسسة العامة ومهمتها، والثقافة المؤسسية (مبادئ ومهام الموظفين/الموظفات داخل المؤسسة) والمحفزات المؤسسية. كما يتطرق هذا الفصل إلى دور الدولة والحاجة إلى سياسة اقتصاد كلي داعمة لأهداف التنمية المستدامة والالتزام بمتطلبات العدالة الاجتماعية.

يهدف الفصل إلى تقديم مدخل إلى قضايا الحوكمة التي لها دور أساسي في تعزيز العدالة الاجتماعية وتنفيذ سياسات عامة مراعية للعدالة الاجتماعية بطريقة فعالة ومستدامة، آخذاً في الاعتبار أن الفساد في عمل المؤسسات العامة يعرقل عمليات الإصلاح ويصعب تطبيق سياسات تخدم العدالة الاجتماعية. فالحوكمة الرشيدة هي مدخل رئيسي لتحقيق العدالة الاجتماعية ويجب تطبيقها في جميع جوانب السياسة العامة ذات الصلة.



تفرض مقارنة العدالة الاجتماعية على الدولة مجموعة من الواجبات الاقتصادية والاجتماعية حيث لا تقدر قوى السوق وحدها على الوفاء بمتطلبات المجتمع العادل. وتتضمن هذه المقاربة وعياً بأن المساواة في الحقوق تبقى مطلقة بينما المساواة في الواجبات مرتبطة بالقدرات.



ألف. مدخل

صنع السياسات والمطالبة بمراعاة متطلبات العدالة الاجتماعية في سياساتها وممارساتها، دون إهمال العناصر الأخرى التي تشكل منظومات الحوكمة في النظريات السياسية الحديثة، وإن لم تحتل هذه الأخيرة حيزاً كبيراً في هذا الفصل.

ويركز الفصل أيضاً على الاعتبارات الأساسية في مقارنة العلاقة ما بين الأداء المؤسسي والعملية التنموية الساعية لتعزيز العدالة الاجتماعية، ويخصص حيزاً لتناول البُعد المؤسسي في خطة 2030 وأهداف التنمية المستدامة. كما يتناول دور المؤسسات العامة بما في ذلك الوزارات والمؤسسات التنفيذية على المستويين المركزي والمحلي بالإضافة إلى دور المؤسسات التشريعية.

باء. التنمية والدولة والمؤسسات

النظرية التنموية الحديثة، من حيث مفهوم التنمية البشرية تحديداً، لا تعتبر الدولة الفاعل التنموي الوحيد، بل تضيف إليها القطاع الخاص (أو قطاع الأعمال) والمجتمع المدني. وهي بذلك تخالف النظريات «الدولتية» التي تضع قرار التنمية والمجتمع في يد الدولة وحدها (والمؤسسات المتفرعة عنها)؛ كما تخالف النظريات الاقتصادية الليبرالية المفرطة التي تعتبر أن السوق وآلياتها ومؤسساتها قادرة على تحقيق الانتظام العام بشكل ذاتي دون تدخل أطراف أخرى.

وإلى جانب مفهوم الشراكة المثلثة، أضافت النظريات الحديثة في الحوكمة عناصر جديدة إلى مفهوم الدولة المركزية ومؤسساتها. فقد تطورت مفاهيم الديمقراطية التشاركية كأحد ردود الفعل على التيارات الدولية والسوقية، وتعبيراً عن نضج متزايد في المجتمع وتنوع مؤسساته وتعدد مستوياته مركزياً وقطاعياً ومحلياً. وباتت نظريات الحوكمة الحديثة تعتبر أن منظومة الحوكمة تتضمن الدولة المركزية ومؤسساتها، دون أن تقتصر عليها، بل تضم أيضاً الهيئات اللامركزية، والقطاع الخاص ومؤسساته، والمجتمع المدني ومنظماتها، ومجموعات الضغط،

مع تقدم البشرية وتطور المجتمع البشري، تبلور تقسيم العمل داخل المجتمع ونشأت مؤسسات ذات طبيعة مختلفة تسهم في إدارة المجتمع على كل المستويات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية والأمنية وغيرها. ويمكن تصنيف وظائف هذه المجموعة من المؤسسات وفق المحاور التالية:

أ. ضمان الأمن الخارجي للمجتمع؛

ب. ضمان الأمن الداخلي واستقرار المجتمع، أي ضبط استخدام العنف والقوة ضمن القواعد القانونية (أو الاجتماعية النافذة)، وتوفير إمكانية إعادة تكوين مؤسسات السلطة؛

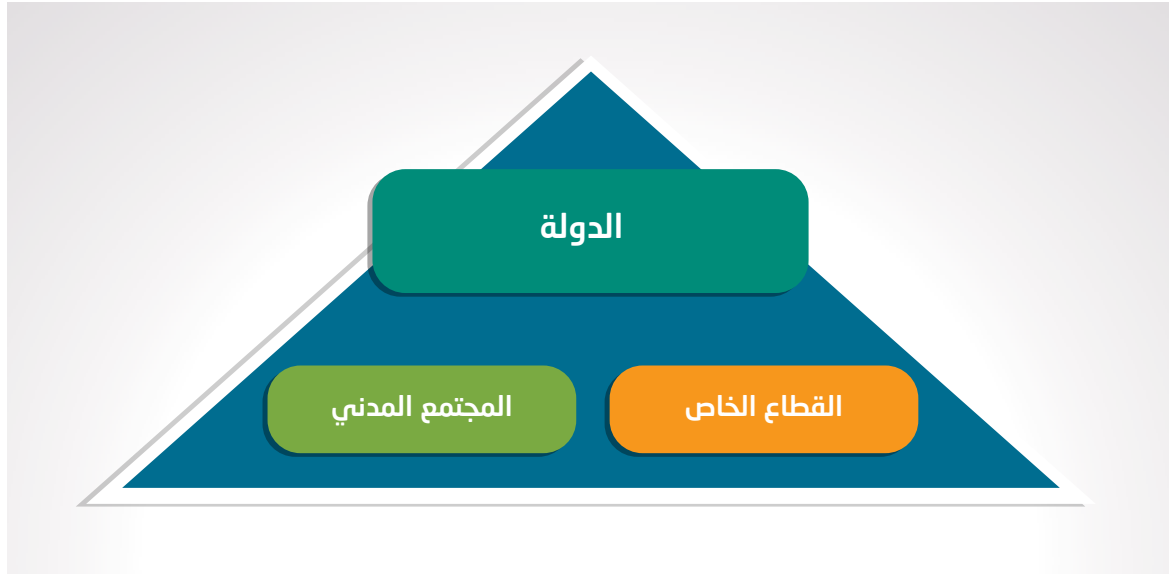
ج. ضمان استمرارية العمل المنتج للثروات (الاقتصاد)، وتوزيع العائد الاقتصادي على مكونات المجتمع؛

د. إنتاج علاقات اجتماعية وثقافة تساهم في تحقيق الوظائف السابقة، وتضمن بدورها قبولاً ومشروعية للنظام ومؤسساته.

في هذا السياق، تعتبر الدولة بأبعادها السلطوية والرمزية والمؤسسية من الاختراعات الاجتماعية المبكرة التي ساهمت في تشكيل المجتمع البشري، معبرة بذلك عن ضرورة تاريخية لتقدم البشرية من خلال تشكيلها الإطار الرمزي والمؤسسي الأكثر أهمية وفعالية في التنظيم المجتمعي، لا سيما في العصر الحديث. كما يشكل الفكر السياسي الحديث الذي برز في عصر التنوير الأوروبي الأساس الأكثر أهمية واكتمالاً، الذي تقوم عليه النظريات السياسية المعاصرة وفي قلبها مفهوم الدولة القومية المدنية الحديثة ووظائفها ومؤسساتها وآليات عملها في عالمنا المعاصر، مع اختلاف أشكالها.

وعلى الرغم من أن الدولة القومية مرّت سابقاً، وتمر اليوم بأزمات عميقة، سواء بسبب العولمة أو بسبب تجزؤ الهوية القومية إلى هويات متفرعة، فهي تبقى «الموديل» أو النموذج الصريح أو المضمحل الذي يحكم فكرة التنظيم المجتمعي والعمل السياسي، حتى من باب معارضتها. لذلك، يركز هذا الفصل على دور الدولة وأجهزتها ومؤسساتها، بصفتها الفاعل الأكثر أهمية في

الشكل 5. الشراكة المثثة في الحوكمة وصناعة السياسات العامة



المصدر: الإسكوا، 2016.

فروعه (المصارف على سبيل المثال، أو القطاع النفطي ومؤسساته) على دور الدولة، وحيناً ثالثاً تتحكم المؤسسة الدينية (الرسمية أو غير الرسمية) أو المؤسسات العائلية والعشائرية بأداء الدولة والمجتمع. وطبعاً يختلف الوضع بين حال السلم وحال الحرب، وبين نظام سياسي تعدي ومُأسس وآخر فردي ومشخص، إلخ.

مع ذلك، وكما ذكر سابقاً، فإن نموذج الدولة القومية المُأسسة، وتطور دور المؤسسات مقارنة بدور الأفراد، لا يزال يشكل النموذج النظري الصريح والضماني الذي يؤثر في الخيارات الأخرى، اقتراباً أو ابتعاداً عنه. وهذا ما يفسر التركيز عليه وعلى دور المؤسسات، في هذا الدليل، خصوصاً أن الدول العربية تعتمد رغم ما يتعرض له من تفكك، لا بل أن استعادة دور الدولة التنموي والعمل المؤسسي يُطرحان دائماً بصفتهما حلاً لمشكلات الوضع الراهن، ومشروعاً للتطوير المستقبلي.

جيم. دور الدولة وحيث صنع السياسات

يرتبط دور الدولة التنموي بالخصائص البنيوية لنموذج النمو/التنمية المتبع ونوعية السياسات

ووسائل الإعلام، والرأي العام نفسه، والمؤسسات الاجتماعية والثقافية من أسر وتشكيلات اجتماعية أخرى (كالعشائر في الدول العربية)، إضافة إلى دور الدين والمؤسسات الدينية والطائفية وغير ذلك.

تتطلب مسارات الحوكمة القائمة على مقاربة تشاركية اهتماماً بآليات الشراكة وتوقعات الشركاء من الشراكة، مع مراعاة أن الطرف الحكومي يبقى الطرف الذي يملك السيادة على صناعة السياسة العامة. من هنا أهمية وضع آليات منفتحة، تتضمن القدرة على المساءلة المتبادلة وإمكانية المحاسبة مع احترام الاستقلالية والحرية والاختلاف والتنوع والاعتراف بالآخر (تتناول الفصول التالية المتعلقة بمجالات السياسات العامة مسألة الحوكمة والمقاربة التشاركية كإحدى المسائل الأساسية في مسارات العدالة الاجتماعية، ويتضمن الفصل الأخير عرضاً مفصلاً لآليات الشراكة).

في هذا الإطار، تبقى لكل بلد أو مجتمع تركيبته الخاصة التي تشكل منها منظومة الحوكمة فيه، وهي تتغير بدورها مع الوقت وبحسب الأوضاع والمراحل التاريخية. فدور الدولة يكون طاعياً بشكل مُبالغ فيه حيناً، وحيناً آخر يطغى القطاع الخاص من خلال أحد

التكشف وتركز على الحد من العجز المالي ومستويات الدين، وإزالة القيود عن حركة رؤوس الأموال عبر الحدود (ما يسمى بتحرير حساب رأس المال)، إلى ثلاثة استنتاجات مثيرة للقلق:

- أ. يبدو من الصعب للغاية برهان المنافع التي تتحقق من ارتفاع النمو عند النظر في حالة مجموعة واسعة من البلدان؛
- ب. تترتب على زيادة عدم المساواة تكاليف طائلة، وتلخص هذه التكاليف المفاضلة بين آثار النمو والعدالة التي تأتي من جوانب محددة في خطط تحقيق الليبرالية الجديدة؛
- ج. تؤثر زيادة انعدام المساواة، بدورها، سلباً على مستوى النمو واستمراريته، وحتى لو كان النمو هو الغرض الوحيد أو الرئيسي من الليبرالية الجديدة، لا يزال يتعين على المؤيدين لها إيلاء الاهتمام لآثارها على التوزيع.

دال. سياسات الاقتصاد الكلي الداعمة لأهداف التنمية المستدامة والمراعية للعدالة الاجتماعية

يشير الخبراء إلى أهمية تركيز أهداف سياسات الاقتصاد الكلي على الاقتصاد الحقيقي وتعزيز الفعالية والنمو على المدى البعيد وتحسين الإنتاجية بما يخدم تحقيق العدالة الاجتماعية²⁵. وهذا يتطلب ما يلي:

- أ. الانتقال من التركيز على المتغيرات الوسيطة كاستقرار الأسعار وميزان المدفوعات إلى اتخاذ هذه المتغيرات كمؤشر لأداء الاقتصاد الحقيقي من ناحية النمو والمساواة والفرص؛
- ب. الاحتفاظ بالعمالة الكاملة أو الاستعمال الكامل للقوة العاملة كهدف أساسي لسياسة الاقتصاد الكلي، إذ أن البطالة وقصور العمالة يشكلان مصدرين مهمين للفقر واللامساواة.

المعتمدة بالإضافة إلى دورها في إعادة التوزيع بين الشرائح الاجتماعية المختلفة. وتفرض مقارنة العدالة الاجتماعية على الدولة مجموعة من الواجبات الاقتصادية والاجتماعية حيث لا تقدر قوى السوق وحدها على الوفاء بمتطلبات المجتمع العادل. وتتضمن هذه المقاربة وعياً بأن المساواة في الحقوق تبقى مطلقة بينما المساواة في الواجبات مرتبطة بالقدرات²¹.

ووجدت دول عديدة نفسها في ظل الأزمة الاقتصادية العالمية (2008) أمام خيارين: التكشف المالي، أو الاستثمار في السياسات الاجتماعية من خلال توسيع الحيز المالي الوطني.

وقد أظهرت الدراسات أن تدخلات الدولة في مجال الحماية الاجتماعية شكلت جزءاً هاماً من ردها التوسعي خلال الفترة التي أعقبت الأزمة مباشرة. إلا أن عدداً كبيراً من الدول سرعان ما أعطى الأولوية مجدداً لضبط المالية العامة، والعودة إلى سياسة التكشف ابتداءً من عام 2010، مما أدى إلى زيادة الضغط على الشرائح الأضعف التي عانت من تقلص المداخيل وفرص العمل²².

وفي هذا الإطار، يتوسع النقاش على المستويات الدولية والإقليمية حول العلاقة بين هذه المقاربة التي تفترض توسعاً في دور الدولة من جهة، والمقاربات النيوليبرالية من جهة أخرى، التي تركز على نوعين رئيسيين من الإجراءات: الأول إزالة القيود التنظيمية وفتح الأسواق المحلية، بما في ذلك الأسواق المالية، أمام المنافسة الأجنبية؛ والثاني تقليص دور الدولة، وذلك من خلال الخصخصة ووضع قيود على قدرة الحكومات على مراكمة عجز مالي وديون²³.

وقد أشارت دراسة صادرة عن صندوق النقد الدولي²⁴ إلى أن عدداً من السياسات النيوليبرالية لم يعمل بالطريقة الملائمة، وبالتالي لم تسفر هذه السياسات عن النتائج المتوقعة. فمثلاً، توصلت الدراسة في ما يتعلق بسياسة ضبط أوضاع المالية العامة، التي تسمى سياسة

الإطار 9. حيز السياسات والسيادة في صناعتها

إن حيز صنع السياسة هو المساحة المتاحة لصياغة السياسات وتدخلات الدولة على المستوى الوطني. ففي ظل واقع العولمة والارتباطات المتزايدة ما بين الاقتصادات الوطنية وتطور القواعد التي تنظم وتحكم العلاقات الاقتصادية الدولية، حُدَّت المساحة المتاحة للدولة القومية في مجال صياغة السياسة الاقتصادية الوطنية وخاصة في مجالات التجارة والاستثمار والتنمية الصناعية، بناءً على الضوابط والالتزامات الدولية واعتبارات السوق العالمية. ويتعين على كل حكومة تقييم المفاضلة بين منافع قبول القواعد والالتزامات الدولية من جهة والقيود التي تُفرض بموجبها على حيز صنع السياسات العامة الوطنية من جهة أخرى¹.

ولا بد من التنبيه، في مسار الحفاظ على السيادة في صناعة السياسات العامة، إلى الآثار المترتبة على نوعية العلاقة مع المؤسسات المالية الدولية والمشروطية التي قد تصاحب هذه العلاقة في ما يتعلق بالمقاربات الاقتصادية والاجتماعية المعتمدة، بالإضافة إلى الآثار المترتبة على العلاقة مع الجهات المانحة والشركات الدولية التي تستطيع عادة وضع ضغوط على الدول النامية نسبة إلى قدراتها الاقتصادية والمالية.

ويشير الخبراء إلى أن باستطاعة صانعي/صانعات السياسة غالباً اتخاذ خيارات تسمح باستخدام حيز صنع السياسة بشكل أكثر فعالية أو توسيع هذا الحيز دون الانسحاب من الالتزامات الدولية². ويمكن تحقيق ذلك مثلاً من خلال ما يلي:

- إعادة تقييم أهداف السياسة العامة، إعطاء الأولوية لمتغيرات الاقتصاد الحقيقي بدل التركيز على الاستقرار النقدي كهدف، على سبيل المثال؛
- الانتقال من التركيز على تحقيق أقصى قدر من الوصول إلى أسواق التصدير وتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر كهدف، إلى التركيز على خلق وتعزيز القيمة المضافة المحلية والروابط مع الاقتصادات المحلية.

وفي هذا الإطار، لا بد من مراعاة أن العوائق أمام مسارات التنمية وتعزيز العدالة الاجتماعية قد تكون ذاتية وطنية أو هيكلية دولية أو الاثنين معاً. لذلك، لا بد في ظل واقعنا المعولم، من الاهتمام بالعوامل المحلية والدولية وبالأخص العوامل الدولية ذات الأثر على المسار التنموي المنشود.

¹ يمكن النظر إلى UNCTAD, 2004.

² يمكن النظر إلى Mayer, 2008.

الحوكمة والمؤسسات في خطة 2030

سبقت الإشارة إلى أن هذا الدليل يعتمد مفهوماً للتنمية يشكل البعد السياسي مكوناً أساسياً من مكوناته، وأن كل المقاربات المختلفة للتنمية تعتبر الحوكمة عنصراً رئيسياً في العملية التنموية، وحتى عندما لا تكون الحوكمة مكوناً عضوياً في مفهوم التنمية، فهي تعتبره شرطاً ضرورياً لها أو عنصراً مساعداً أو بيئة مؤهلة، إلخ.

ولحظت خطة 2030 هذا البعد حيث شددت وثيقة الخطة (تحويل عالما: خطة التنمية

المستدامة لعام 2030)، على الترابط العضوي بين الأمن والسلام والحوكمة الرشيدة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية على امتداد النص. كما تضمنت الأهداف السبعة عشر هدفاً خاصاً يُعنى بالبعد السياسي المتمثل بالسلم والحوكمة الرشيدة، وهو الهدف 16، وذلك كتأكيد إضافي على أهمية هذا البعد، وعلى تحويله إلى مقاصد ومؤشرات محددة لا بد للدول من الالتزام بها. وقد تضمن هذا الهدف أبعاداً دولية/إقليمية، وأخرى وطنية، كما غطى بُعدي السلم/الأمن والحوكمة الرشيدة.

الإطار 10. الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة

< نص الهدف 16

"التشجيع على إقامة مجتمعات مسالمة لا يُهْمَش فيها أحد من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وإتاحة إمكانية وصول الجميع إلى العدالة، وبناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع على جميع المستويات".

ويتضمن الهدف 16، إضافة إلى بُعد السلم - الأمن، تحديداً لخصائص المجتمع المنشود الذي لا يهْمَش أحداً (ما يحيل إلى الإدماج والعدالة الاجتماعية)، وإمكانية وصول الجميع إلى العدالة (ما يحيل إلى القضاء ومؤسساته)، وضرورة بناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع (أي إدماجية في بنائها وعملها). ويضعنا هذا في قلب البُعد المؤسسي ودور المؤسسات في التنمية، لا بصفتها قضية فنية بل قضية تتعلق بجوهر عملية التنمية وتحقيق الأهداف التنموية.

ومن الملاحظ أن بعض المقاصد يتعلق بمنظومة الحوكمة الوطنية بشكل مباشر (المقاصد 3 و5 و6 و7 و(ب))، وبعضها يتعلق بالمؤسسات وعملها ومواصفاتها بشكل مباشر.

< مقاصد الهدف 16

- 1-16: الحد بدرجة كبيرة من جميع أشكال العنف وما يتصل به من معدلات الوفيات في كل مكان.
- 2-16: إنهاء إساءة المعاملة والاستغلال والإتجار بالبشر وجميع أشكال العنف ضد الأطفال وتعذيبهم.
- 3-16: تعزيز سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي، وضمان تكافؤ فرص وصول الجميع إلى العدالة.
- 4-16: الحد بقدر كبير من التدفقات غير المشروعة للأموال والأسلحة، وتعزيز استرداد الأصول المسروقة وإعادتها ومكافحة جميع أشكال الجريمة المنظمة، بحلول عام 2030.
- 5-16: الحد بدرجة كبيرة من الفساد والرشوة بجميع أشكالهما.
- 6-16: إنشاء مؤسسات فعالة وشفافة وخاضعة للمساءلة على جميع المستويات.
- 7-16: ضمان اتخاذ القرارات على نحو مستجيب للاحتياجات وشامل للجميع وتشاركي وتمثيلي على جميع المستويات.
- 8-16: توسيع وتعزيز مشاركة البلدان النامية في مؤسسات الحوكمة العالمية.
- 9-16: توفير هوية قانونية للجميع، بما في ذلك تسجيل المواليد، بحلول عام 2030.
- 10-16: كفالة وصول الجمهور إلى المعلومات وحماية الحريات الأساسية، وفقاً للتشريعات الوطنية والاتفاقات الدولية.
- 16-أ: تعزيز المؤسسات الوطنية ذات الصلة، بوسائل منها التعاون الدولي، سعياً لبناء القدرات على جميع المستويات، ولا سيما في البلدان النامية، لمنع العنف ومكافحة الإرهاب والجريمة.
- 16-ب: تعزيز إنفاذ القوانين والسياسات غير التمييزية لتحقيق التنمية المستدامة.

هاء. مسائل أساسية في ربط دور المؤسسات العامة بتعزيز العدالة الاجتماعية

1- دور المؤسسات الوطنية والارتباط بالعملية التنموية

يرتبط الدور والتفويض المؤسسي ارتباطاً عضوياً بمستويات التنمية المحققة في بلد ما، وبالعملية التنموية نفسها بالإضافة إلى الأهداف الاقتصادية؛ من هنا أهمية ربط المؤسسات وكيفية عملها بسياق سياسة التنمية الشاملة. ويجب أن يشمل تحديد علاقة المؤسسات بالتنمية تقييم دور المؤسسات القائمة كافة، لا سيما التنفيذية منها، المسؤولة مباشرة عن صياغة السياسات، وكذلك دور المؤسسات الأخرى ومدى الحاجة إلى مؤسسات جديدة لتعزيز عملية التنمية، على المستويات الوطني والإقليمي والعالمي. ويمكن أن يشمل ذلك دور المصارف الإنمائية الوطنية والإقليمية والدولية، ومعاهد البحوث والتكنولوجيا والجامعات وغيرها.

علاوة على ذلك، تطلّع المؤسسات التنظيمية بدور هام خاصة في مجال تحقيق نتائج تنموية في السياسات المالية وسياسات الاستثمار والتجارة. كما تطلّع المجالس الاقتصادية والاجتماعية بمهام استشارية لدى الحكومة والمجلس التشريعي، لا سيما في ما يتعلق بالتوجهات العامة للاقتصاد الوطني والتنمية المستدامة وفي القضايا الأخرى ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، بالإضافة إلى تيسير التشاور والتعاون بين الفرقاء الاقتصاديين والاجتماعيين، وما بين الأطراف الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني والنقابات، والمساهمة في بلورة العقد الاجتماعي.

2- مؤشرات أداء المؤسسات

من أجل تقييم أداء المؤسسات، غالباً ما تُستخدم مؤشرات الحكم الرشيد مثل سيادة القانون، ونوعية الأنظمة الراعية لأنشطة الأعمال، والكفاءة، والفساد، والشفافية، والمشاركة، وغيرها. وقد قامت مؤسسات دولية بتطوير معظم هذه المؤشرات، وتستخدمها البلدان المانحة أحياناً كجزء من الشروط المرتبطة بتوفير المساعدات الدولية لبلدان معينة.

من ناحية أخرى، فإن التوجيهات والتوصيات الدولية بإصلاح المؤسسات العامة، لا سيما تلك التي تطرحها الجهات المانحة والمؤسسات المالية الدولية، تفسر الإصلاح المؤسسي على أنه يتم من خلال تقليص عدد الموظفين في القطاع العام، وتسهيل عمل القطاع الخاص، بما في ذلك تعزيز الاستثمارات الأجنبية. كما تهتم الجهات المانحة بالجوانب الفنية مثل مكننة وتبسيط المعاملات وتوحيد مراكز تقديمها ومراحلها (الشباك الموحد)، وتعتبر أن هذه الإجراءات هي جوهر مكافحة الفساد وتحديث الإدارة.

إلا أن هذه المقاربات لا تتعامل مع المسائل الأساسية، ومن ضمنها مدى تناسب وتفاعل المؤسسات والتفويض المؤسسي مع العملية التنموية الوطنية وأولوياتها واحتياجاتها ومعتقداتها. فالتعامل التقني مع الإصلاح المؤسسي يغفل النواحي التالية²⁶:

- غاية المؤسسة العامة (هدفها ومهمتها)؛
- الثقافة المؤسسية (مبادئ ومهام الموظفين/ الموظفين داخل المؤسسة)؛
- المحفزات المؤسسية (إدارة المؤسسات وأدائها)؛
- الترابطات مع سياق التنمية الوطنية.

لقد برهنت التجارب أن المقاربة التقنية تبقى محدودة الأثر ما لم تدرج في إطار استراتيجية للإصلاح المؤسسي تشكل مكوناً من الخطط التنموية الوطنية يسعى إلى ترسيخ التفويض المؤسسي في المقاربة التنموية والاقتصادية الشاملة للدولة والأهداف المتعلقة بالعدالة الاجتماعية. فما يُستخدم من مؤشرات لتقييم الأداء المؤسسي يخفي في معظم الأحيان انحيازاً واضحاً لصالح نموذج اقتصادات السوق والاستثمارات الأجنبية، وهو غالباً لا يتلاءم مع خصائص البلدان النامية وتاريخها السياسي والمؤسسي. لذلك يكتسب تطوير مقاربات ومؤشرات مترسخة في الواقع التنموي الوطني ومتفاعلة مع استراتيجية التنمية الشاملة في البلاد وكيفية عمل المؤسسات ضمن هذه السياسات، أهمية كبيرة لنجاح الإصلاح المؤسسي ولنجاح العملية التنموية.

3- أهمية الدساتير والقوانين

العاصمة وممثلي الدولة في الخارج، لا سيما البعثات التمثيلية في عواصم المفاوضات الدولية، بما في ذلك البعثات التمثيلية إلى الأمم المتحدة في جنيف ونيويورك، لأن هذه البعثات عادة ما تكون مسؤولة عن موقف الدولة في مفاوضات دولية لها أثر على الواقع الوطني وعلى التزامات الدولة، مثل المفاوضات في مجالس الأمم المتحدة في نيويورك، ومفاوضات التجارة (منظمة التجارة العالمية) ومجلس حقوق الإنسان في جنيف، وغيرها من المسارات.

يبدأ إدماج المقاربة المراعية للعدالة الاجتماعية في عملية صناعة السياسة العامة من محتوى الدستور والتشريعات/القوانين المراعية للحقوق الأساسية. وفي هذا الإطار، ترتبط فعالية المؤسسات العامة بالدساتير والقوانين والقواعد التي تشكل أساس التفويض الذي يُمنح لهذه المؤسسات، وبالتالي أساس الأنظمة التي يُروج لها ويُشرف عليها.

ويتطلب الوضع المعولم المتداخل تطوير كفاءات ومهارات معينة لدى الموظفين/ات الحكوميين/ات، كما يتطلب معارف أكثر تقدماً، مما يقتضي مراجعة معايير التوظيف وفق هذا التوجه، وتنظيم دورات التأهيل وإعادة التأهيل للموظفين والموظفات، وعدم الاكتفاء بتطوير المهارات المكتسبة بالمعنى الضيق (مثلاً، استخدام الحواسيب)، بل أيضاً تعزيز الثقافة والمعرفة والمهارة في مجال العمل والقدرة على المبادرة والتكيف مع الطوارئ والتغيرات، بالإضافة إلى القدرة على التخطيط المبني على ثقافة الحقوق والمساواة.

وعندما ينص الدستور والتشريعات الأخرى على حقوق المواطنين، لا سيما الاقتصادية والاجتماعية، والالتزام بإعمال هذه الحقوق، والسعي إلى تقليص التفاوتات الاجتماعية والمناطقية، فإن ذلك يشكل عنصر حماية وحصانة للجهات الفاعلة في مجال التنمية التي تستمد من الدستور ومن القانون مشروعية إضافية لمطالبها العادلة، ويعزز إحساسها بالانتماء إلى الدولة التي تتشعب بفكرة الحق والعدالة، وتوفر أطر المشاركة الفعلية في آلياتها ومؤسساتها.

وبموازاة ذلك، لا بد من تغيير ثقافة الوظيفة العامة، بحيث ينظر الموظف/ة إلى العمل بصفته خدمة عامة، يُفترض القيام بها بكفاءة وحيادية. وعلى النطاق الأوسع، يعني تغيير ثقافة الوظيفة العامة بالنسبة إلى المسؤولين التمييز الدقيق والفصل الصارم بين الوظيفة الإدارية لجهاز الدولة ومؤسساتها، والوظيفة السياسية. وتقوم فكرة الدولة الحديثة على هذا الفصل، حيث يقوم بالجانب الإداري والخدماتي للدولة جهاز بيروقراطي محترف يعمل وفق قواعد وأنظمة شفافة ومعلنة ومكتوبة، ومحايده إزاء الولاءات السياسية والتغيرات السياسية في الحكومة/السلطة. وهذه من المشاكل الكبرى في البلدان النامية، ومنها البلدان العربية، حيث غالباً ما تغلب الوظيفة السياسية لجهاز الدولة على وظيفته الإدارية المحايدة.

من ناحية أخرى، وحيث أن منظومة الحوكمة الاجتماعية لا تقتصر على المؤسسات الحكومية وحدها، لا بد من التنبه إلى مراعاة كيفية تشابك المؤسسات الرسمية مع تلك غير الرسمية وقدرتها على توسيع مشاركة المواطنين والمواطنات في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

4- تطوير الكوادر والجهاز الإداري

تكمن إحدى النواحي الأساسية للبناء المؤسسي الوطني في تطوير الكوادر ورفع كفاءة الجهاز الإداري باتجاه ترسيخ رؤية دامج لمفاهيم العدالة الاجتماعية والأهداف التنموية الوطنية، يمكن من خلالها الربط ما بين سياسات التنمية الوطنية والسياسات الاقتصادية والمالية والالتزامات التي قطعتها الدولة على المستوى الدولي (أي الخطط التنموية الدولية).

5- المؤسسة التشريعية والدور الرقابي

للبرلمان دور جوهري في الإشراف على صناعة القرار وتحديد المقاربات العامة في مجال السياسات. ويفترض

ومع تعاظم التداخل بين الأبعاد الداخلية والخارجية في ظل العولمة، تزداد أهمية تعزيز آليات التنسيق بين الإدارات العامة، وما بين أجهزة وإدارات الدولة في

الجدول 2. الاقتصاد بين المؤسسات الإدماجية وتلك الإقصائية

المؤسسات الإقصائية	المؤسسات الإدماجية
يترتب على الممارسات الإقصائية نشوء مؤسسات اقتصادية غير فعالة تعمل على إثراء النخبة الممسكة بالسلطة دون الالتفات إلى مصالح أفراد المجتمع، أو المجتمع بشكل عام. وعندما تغيب آليات المشاركة وضمان المساءلة والشفافية عن عمل المؤسسات الوطنية، يتم تقويض الحكم الديمقراطي ويتفشى الفساد.	يساعد النهج الإدماجي على تشكيل مؤسسات اقتصادية فعالة، توفر الحوافز الاقتصادية لأفراد المجتمع تعظيم منافعهم، ومن ثم منافع المجتمع.

ومن ناحية الإدارة والخدمات، هي تهدف إلى توسيع نطاق شمول المستفيدين والمستفيدات من عائد التنمية أو خدماتها على الأقل.

تمكّن اللامركزية المجتمعات المحلية من المشاركة في صياغة السياسات والقرارات المحلية والتعاون مع الجهات التنفيذية في إعداد الخطط وعمليات التنفيذ والمتابعة والمراقبة والمراجعة. ويتطلب تطبيق اللامركزية وضع قوانين واضحة بشأن الصلاحيات والموارد المتوفرة للسلطات المحلية، بالإضافة إلى آليات لتشكيل هذه السلطات، كما تتطلب إدارة سياسية داعمة. وتقضي هذه الممارسة بنقل صلاحية وقدرة صناعة القرار المتعلق بالشؤون المحلية من الحكومة المركزية إلى مجالس مؤسسية محلية تمثل الشرائح المحلية المختلفة، وتتشكل عن طريق الانتخاب ولولاية زمنية محددة. وتساهم لامركزية الحكم في تعزيز ركائز الحكم الصالح والتشاركي، بما في ذلك الشفافية والمساءلة، والاستجابة للاحتياجات الوطنية، وتحسين فعالية وكفاءة المؤسسات، والمشاركة والمساواة.

واو. المستوى الإقليمي

يركز هذا الدليل على رسم السياسات وتطوير دور المؤسسات المراعية للعدالة الاجتماعية على المستوى الوطني، لذلك نكتفي بإشارة سريعة إلى المستوى الإقليمي نظراً لأهميته.

إن الاستثمار في البناء المؤسسي على المستوى الإقليمي وتعزيز مسارات إقليمية فعالة لتنسيق السياسات التنموية التي تضمن التعاون الإقليمي في تحقيق أهداف التنمية

بالدور الرقابي للبرلمان أن يوازن بين الأبعاد المختلفة في العملية التنموية وأن يلفت الانتباه إلى العناصر التي لم تولها الخطط الحكومية الاهتمام الذي تستحق. فمثلاً يستطيع البرلمان أن يراجع سياسة ضريبية أو ميزانية عامة من منظور يراعي الآثار المترتبة على العدالة الاجتماعية، أو أن يطلب من الحكومة فرض ضريبة معينة من أجل دعم هدف اجتماعي معين، أو تعديل المخصصات القطاعية والمناطقية لتكون أقرب إلى تحقيق الإنماء المتوازن والعدل. ويقوم البرلمان بهذا الدور انطلاقاً من طبيعته التمثيلية لمختلف المناطق والفئات والتيارات، وقدرته على تحسس المشكلات والاحتياجات أكثر من الحكومة التي تعطي الأولوية لمعايير الفعالية والجوانب التنفيذية وتقليص الإنفاق وزيادة عائدات الخزينة وما شابه، وهو ما يمكن أن يؤدي إلى إغفال بعض متطلبات العدالة الاجتماعية.

6- المقاربة اللامركزية: تمكين المستويات المحلية²⁷

تعتبر اللامركزية عاملاً أساسياً لتمكين المجتمعات المحلية من المشاركة الفعلية والفعالة في إدارة الشؤون العامة المحلية، وبالتالي المساهمة في مسار التنمية التشاركية وتعزيز ديمقراطية الإدارة العامة.

تعني اللامركزية عملية تقليص الصلاحيات والأدوار والمهام أو نقلها من المركز الذي يحصر قسماً كبيراً منها، إلى مستويات تبعد عن المركز. فهي إذن دينامية هادفة إلى إعادة توزيع المهام والأدوار لصالح الأطراف (مقابل المركز أو المراكز)، وبهذا المعنى تتيح اللامركزية توسيع المشاركة في اتخاذ القرار وفي السلطة في مجالات معينة لتشمل فئات جديدة على أساس جغرافي أو قطاعي، لم تكن شريكة في القرار سابقاً.

الإطار 11. البيروقراطية التضخمية والبيروقراطية الاحترافية

غالباً ما يُستخدم مصطلح البيروقراطية في البلدان العربية للإشارة إلى تضخم الجهاز الإداري وتعقيد الإجراءات الإدارية، مما يعطل الفعالية. في حين أن مفهوم البيروقراطية في علم السياسة نشأ أصلاً للدلالة على جهاز محترف يتولى إدارة مؤسسات الدولة، أو أي مؤسسة أخرى. ووفق هذا المعنى، تُعتبر البيروقراطية الاقتصادية العالية الكفاءة ضرورية لإنجاح السياسة الاقتصادية، بما في ذلك إدارة الموارد الطبيعية. ويمكن إرساء هذه البيروقراطية ضمن فترة زمنية وجيزة نسبياً إذا ما توفرت الإرادة السياسية والاستثمار الاقتصادي.

مثلاً في جمهورية كوريا، تم إيفاد البيروقراطيين إلى باكستان والفلبين في أواخر الستينيات من القرن العشرين لاكتساب الخبرة. وقد تحولت كوريا من خلال الإصلاح الإداري المستمر والاستثمار في التدريب البيروقراطي إلى واحدة من أنجح وأسرع البلدان النامية في الثمانينيات.

ومن المهم الاهتمام بنوعية التدريب والمهارات المتوفرة ضمن بيروقراطية الدولة. مثلاً، معظم الصفوة في البيروقراطية الاقتصادية في اليابان كانوا من المحامين بالتدريب. وفي الصين، معظم نخبة البيروقراطيين الاقتصاديين هم في الغالب من المهندسين. وفي البلدان العربية، يتطلب الإصلاح المؤسسي والإدارة الفعالة للعملية التنموية، بناء أجهزة إدارية - بيروقراطية - كفؤة وماهرة ومشبعة بثقافة الخدمة العامة والحياد السياسي في ممارسة مهامها.

الإطار 12. أفكار في اللامركزية

يجب النظر إلى اللامركزية في سياق التحول السياسي والمجتمعي وبما يهدف إلى تحقيق المزيد من المشاركة المواطنين. إلا أنها يمكن أن تكون مؤاتية أو غير مؤاتية، وفقاً للسياقات التي تطبق فيها. ويمكن أن تكون اللامركزية:

- ناجمة عن استراتيجية تنمية وإصلاح سياسي، لإعادة توزيع الأدوار والمسؤوليات بين أجهزة ومؤسسات مركزية فعالة وأجهزة ومؤسسات محلية فعالة؛
- مفروضة بحكم قصور أجهزة الدولة المركزية (أو توجه سياسي بتقليص دورها)، ومحاولة تعويض محلية عن هذا القصور/الانسحاب عبر أجهزة/مؤسسات محلية رسمية وشبه رسمية، ومدنية أو شعبية؛
- مطبقة بحكم تجزئة المجال السياسي - الإداري - الجغرافي بسبب ضعف أو تجزؤ أو فشل أو فراغ الدولة المركزية أو الحيّز السياسي والمجتمعي (حالات الحروب والنزاعات).

المتخصصة، ومن ضمنها على سبيل المثال لا الحصر، مؤسسة القمة التنموية الاقتصادية والاجتماعية، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع لجامعة الدول العربية، والمجالس المتخصصة بشؤون المرأة والمهن المختلفة، وهي ذات صلة مباشرة بموضوع العدالة الاجتماعية. ويرتبط بذلك أيضاً بناء الشراكات الإقليمية، ولا سيما تعزيز الأطر المؤسسية للشراكة بين الحكومات والقطاع الخاص والمجتمع المدني، وتطوير هياكل جامعة الدول العربية وآليات عملها في هذا الاتجاه.

المستدامة، بما في ذلك في مجال رسم السياسات واتخاذ القرارات المتعلقة باتفاقات التجارة والاستثمار، وتنسيق الرزنامة الزراعية بين البلدان، وتنظيم سوق العمل الإقليمية بشكل مرن ومرع للعدالة، أمر بالغ الأهمية ويمكن أن يكون مساعداً للسياسات الوطنية أو معرفياً لها.

وتضطلع المؤسسات الإقليمية هنا بدور محوري، ومنها جامعة الدول العربية، ومجلس التعاون الخليجي، والمجالس والهيئات والمؤسسات المهنية والقطاعية

زاي. تمارين

التمرين الأول

مناقشة

المسألة المطروحة

«ليس معنى العدل الاجتماعي أن نأخذ من الغني لنعطي الفقير أو نأخذ قطعة من الكعكة لنعطيها لفئة أخرى، ولكن أن نزيد من حجم الكعكة التي نقوم بتوزيعها».

طريقة العمل

< ينقسم المشاركون والمشاركات إلى مجموعتين أو ثلاث لمناقشة المقولة المذكورة أعلاه، خاصة في ما يتعلق بالنقاط التالية:

دور الدولة: ما هي المقاربة لدور الدولة في إطار المقولة المطروحة في هذا التمرين؟ هل توحى المقولة بالحاجة إلى دور فاعل للدولة أو إلى تحديد دور الدولة في المجال الاجتماعي؟

النمو الاقتصادي والتنمية والعدالة الاجتماعية: هل يكفي النمو الاقتصادي لتحقيق عائد على المستوى التنموي ولتعزيز العدالة الاجتماعية؟ ما هي العوامل التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار لتعزيز الربط ما بين النمو من ناحية والتنمية والعدالة الاجتماعية من ناحية أخرى؟

نظرية «تساقط ثمار النمو» (trickle down effect): هل تتناسب هذه النظرية، التي تفترض أن نتائج النمو تصل تلقائياً إلى الشرائح الاجتماعية المختلفة بمجرد تحقيق النمو، مع المقولة المطروحة للنقاش ضمن هذا التمرين؟

< يقرر المشاركون والمشاركات ضمن كل مجموعة ما إذا كانوا يتفقون أو يختلفون مع المقولة، والأسباب الكامنة وراء موقفهم. في حال لم تتفق المجموعة على رأي موحد، تقدم وجهة نظر الأغلبية ومن ثم يُعطى الأفراد الذين يختلفون مع وجهة نظر الأغلبية مساحة لتقديم آرائهم.

مراحل التمرين

< يُقدم التمرين في 5 دقائق.

< تُعطى المجموعات 15 دقيقة للنقاش ضمن كل مجموعة وخمس دقائق لتقديم موقفها والدفاع عنه.

< من ثم يخصص 15 دقيقة للنقاش العام.

< الوقت المخصص للتمرين: 40 دقيقة.

التمرين الثاني

اقتراح مؤشرات لقياس أداء المؤسسات في توفير بيئة داعمة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة وتعزيز العدالة الاجتماعية

المسألة المطروحة

في أيلول/سبتمبر 2015، اعتمدت 193 دولة عضو في الأمم المتحدة خطة التنمية المستدامة لعام 2030 التي تتضمن 17 هدفاً من أهداف التنمية المستدامة و169 مقصداً مرتبباً بهذه الأهداف. ويُعنى الهدف 16 منها بأهمية بناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع. وفي آذار/مارس 2018، أقرت اللجنة الإحصائية للأمم المتحدة إطاراً عاماً يتضمن 232 مؤشراً لرصد التقدم المحرز في تحقيق هذه الأهداف، على أن تقوم الحكومات بتطوير مؤشرات خاصة بها من أجل رصد مسارها في تحقيق الأهداف.

طريقة العمل

< ينقسم المشاركون والمشاركات إلى مجموعات عمل بحسب عددهم؛

< ينفذ التمرين على مرحلتين (من الممكن دمج المرحلتين في حال محدودية الوقت).

المرحلة الأولى

< بناءً على المادة المتعلقة بدور المؤسسات العامة في العملية التنموية، ومعرفة كل من المشاركين والمشاركات بواقع بلدهم وخصوصية المسار التنموي فيه، تقوم المجموعات بنقاش واقتراح مؤشرات لرصد تحقيق تقدم في المقاصد المتعلقة بدور المؤسسات ضمن الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة (في حال محدودية الوقت، من الممكن تخصيص مقصد أو اثنين من مقاصد الهدف 16 لكل مجموعة).

المقصد 6-16: إنشاء مؤسسات فعالة وشفافة وخاضعة للمساءلة على جميع المستويات

- مؤشر التقدم
- ملاحظات إضافية

المقصد 7-16: اتخاذ القرارات على نحو مستجيب للاحتياجات وشامل للجميع وتشاركي وتمثيلي على جميع المستويات

- مؤشر التقدم
- ملاحظات إضافية

المقصد 10-16: كفالة وصول الجمهور إلى المعلومات وحماية الحريات الأساسية، وفقاً للتشريعات الوطنية والاتفاقات الدولية

- مؤشر التقدم
- ملاحظات إضافية

المقصد 16-ب: تعزيز إنفاذ القوانين والسياسات غير التمييزية لتحقيق التنمية المستدامة

- مؤشر التقدم
- ملاحظات إضافية
- تقوم كل مجموعة باختيار ممثل/ممثلة عنها لعرض الخلاصة ونقاشها.

المرحلة الثانية

◀ بناءً على مخرجات المرحلة الأولى من التمرين، تعمل كل مجموعة على تحديد المؤسسات المعنية بمتابعة المقاصد المطروحة، وكيفية رصد التقدم، ومصادر البيانات المتاحة على المستوى الوطني، بالإضافة إلى العقبات التي من الممكن مواجهتها في عملية الرصد.

المقصد 16-6: إنشاء مؤسسات فعالة وشفافة وخاضعة للمساءلة على جميع المستويات

- الجهات المسؤولة
- وسائل التحقق
- مصادر البيانات
- ملاحظات إضافية

المقصد 16-7: اتخاذ القرارات على نحو مستجيب للاحتياجات وشامل وتشاركي وتمثيلي على جميع المستويات

- الجهات المسؤولة
- وسائل التحقق
- مصادر البيانات
- ملاحظات إضافية

المقصد 16-10: كفالة وصول الجمهور إلى المعلومات وحماية الحريات الأساسية، وفقاً للتشريعات الوطنية والاتفاقات الدولية

- الجهات المسؤولة
- وسائل التحقق
- مصادر البيانات
- ملاحظات إضافية

المقصد 16-ب: تعزيز إنفاذ القوانين والسياسات غير التمييزية لتحقيق التنمية المستدامة

- الجهات المسؤولة
- وسائل التحقق
- مصادر البيانات
- ملاحظات إضافية

◀ تقوم كل مجموعة باختيار ممثل/ممثلة عنها لعرض الخلاصة ونقاشها.

الفصل الثالث

سياسات الأجور والحد الأدنى للأجور

يناقش هذا الفصل سياسات الأجور والحد الأدنى للأجور من منظور العدالة الاجتماعية، وذلك بهدف تقديم مادة للنقاش حول دور سياسات الأجور في تحقيق العدالة الاجتماعية. ويعرض حالة ذات دلالة لتوضيح العوامل المعيارية والتقنية التي يجب مراعاتها ضمن المقاربة القائمة على مفاهيم العدالة الاجتماعية. ويتضمن الفصل مقارنة ما بين سياسات الأجور التي تساهم في تعزيز العدالة الاجتماعية وتلك التي تُضعف العدالة الاجتماعية.



يجب تطوير أنظمة الحد الأدنى للأجور ضمن سياسة
اجتماعية أوسع تأخذ في الاعتبار منظومة الضرائب
والضمان الاجتماعي، وتوافر الخدمات العامة وشبكات
الأمان الاجتماعي.



والاقتصادية. وقد استقطبت هذه المسألة نقاشاً واهتماماً متزايدين في بعض البلدان العربية، خاصة بعد الحراك الشعبي الذي شهدته هذه البلدان.

باء. عودة سياسات الحد الأدنى للأجور

شكل اعتماد حدٍ أدنى للأجور على المستوى الوطني سياسة ثابتة تقريباً في مجمل البلدان التي اعتمدت مفهوم دولة الرعاية، لا سيما بعد الحرب العالمية الثانية. ولكن، مع صعود التيارات الاقتصادية النيوليبرالية اعتباراً من الثمانينيات وهيمنتها على الاقتصاد العالمي، حل محل الحد الأدنى للأجور مذهب يطلق حرية السوق والالتزام بمثلث الخصخصة - التحرير - إلغاء الضوابط التنظيمية. ويشمل ذلك سوق العمل إذ اعتبرت هذه النظرية أن تنظيم سوق العمل أمر ضار بالاقتصاد، لا سيما اعتماد عقود العمل الدائمة، وفرض حد أدنى للأجور، وإلزام أصحاب العمل بقوانين العمل لا سيما بجوانب الحماية الاجتماعية والتأمينات المرتبطة بالعمل وغيرها. كما اعتبرت أن هذه الإجراءات تقيد مرونة سوق العمل، وتؤدي إلى انخفاض إنتاجية العاملين والعاملات، وإلى تقليص فرص الحصول على عمل بالنسبة إلى الوافدين الجدد، وبالتالي إلى زيادة البطالة وضعف القدرة التنافسية للمؤسسات والاقتصاد بشكل عام. واعتبرت تلك النظرية أيضاً أن سوق العمل قادر وحده، من خلال آليات العرض

ألف. مدخل

سياسة الأجور هي من أكثر السياسات ارتباطاً بقضايا العدالة الاجتماعية، وركيزة من ركائز توفير العمل اللائق والحد من الفقر. ولسياسات الأجور آثار هامة على الاقتصاد الكلي، حيث أن الأجور المتدنية تخفض استهلاك الأسر وتخفض بالتالي الطلب الإجمالي، مما قد يؤدي إلى انكماش أو ركود اقتصادي، أو يساهم فيه وفي استمراره²⁸. ويسهم إصلاح هيكل الأجور في تحديد مستوى معيشي للعاملين/العاملات بأجر يعكس بصورة أو بأخرى توزيع القيمة المضافة المتحققة في العملية الإنتاجية بين أصحاب العمل والعاملين.

تشكل إنتاجية العمل إحدى المحددات الرئيسية الطويلة الأمد للنمو الاقتصادي. وهي بدورها تتأثر بالاستثمار في القدرات الإنتاجية والابتكار التكنولوجي، مما يسمح بالانتقال إلى أنشطة اقتصادية ذات قيمة مضافة أعلى²⁹. ويفترض من حيث المبدأ، وحسب قواعد السوق نفسها، أن تترافق زيادة إنتاجية العمل مع زيادة في الأجور. ولكن ذلك لا يحصل غالباً.

ويتناول هذا الفصل سياسات الحد الأدنى للأجور وهي إحدى الركائز الأساسية في سياسات الأجور وترتبط ارتباطاً وثيقاً بعملية الحد من التفاوتات بين الفئات الاجتماعية بما في ذلك التفاوتات بين العاملين/العاملات بأجر، وتساهم في إرساء العدالة ضمن هيكل الأجور وفي تحقيق العدالة الاجتماعية

الإطار 13. إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة 2008

التزمت الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية، بموجب الإعلان بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة الصادر في عام 2008، بوضع وتعزيز تدابير للحماية الاجتماعية - الضمان الاجتماعي وحماية اليد العاملة - تكون مستدامة ومكيفة مع الظروف الوطنية، بما فيها سياسات أجور ومكاسب وساعات عمل وغير ذلك من ظروف عمل تمكن الجميع من الحصول على قسط عادل من ثمار التقدم، وتوفير أجر يضمن حداً أدنى من مستوى المعيشة لجميع المستخدمين والمحتاجين إلى مثل هذه الحماية (الفقرة ألف "2").

ملاحظة: نص الإعلان متوفر على الرابط:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms_182776.pdf

الإطار 14. مفاهيم أساسية في سياسات الأجور

الدخل والأجر: الدخل هو كل عائد يحصل عليه الفرد أو الأسرة (واستطراداً المؤسسة الخاصة أو العامة) جراء قيامه بنشاط اقتصادي أو عملية اقتصادية أو تقديم خدمة. في حين أن الأجر هو عائد العمل الذي يحصل عليه العاملون الذين لهم صفة الأجراء، الذين يعملون بأجر لدى الغير، سواء كان هذا الغير شخصاً أو مؤسسة من القطاع الخاص أو العام (مثل الموظف في شركة خاصة أو الموظف الحكومي). وكل أجر هو دخل، ولكن ليس كل دخل أجراً (قد يكون الدخل ناتجاً عن عمل مستقل، أو عملية بيع وشراء، أو ريع من تأجير أرض أو عقار، أو فائدة مصرفية، إلخ).

فئات العاملين: العاملون/العاملات فئات، منهم الأجراء ومنهم المستقلون أو العاملون لحسابهم الخاص، ومنهم أصحاب العمل. ولا يتعلق ذلك بحجم الدخل، فقد يكون هناك من يعمل بأجر لدى مؤسسة وله دخل مرتفع (مستشار أو خبير مثلاً، وغالباً ما يطلق على الأجر هنا "بدل أتعاب")، وقد يكون هناك صاحب عمل صغير ودخله منخفض. والخاصية الأساسية للأجراء هي أن صاحب العمل أو المستخدم هو الذي يحدد قيمة الأجر وشروط العمل، ضمن القانون طبعاً، وضمن الشروط الاقتصادية والاجتماعية الملموسة في بلد ما.

العمل المهيكّل والعمل غير المهيكّل: يتبع العمل والنشاط الاقتصادي مساراً مهيكلاً (منظماً بقواعد وقوانين وعقود)، أو مساراً غير مهيكّل. وقد توسع القطاع غير المهيكّل والعمل غير المهيكّل على نطاق واسع في ظل العولمة (الخصخصة والتحرير، بما في ذلك التحرير من القواعد والقوانين المنظمة للعمل والنشاط الاقتصادي). وفي حالة العمل غير المهيكّل والقطاع غير المهيكّل، غالباً ما لا تتوفر حماية للعاملين والعاملات، ولا عقود، ولا أجور منتظمة أو مرتفعة، ولا التزام بالحد الأدنى للأجور.

عائد العمل وعائد رأس المال: عموماً ينقسم الدخل الوطني إلى عائد العمل وعائد رأس المال. عائد العمل هو كل عائد ينتج عن العمل نفسه، سواء كان عملاً مأجوراً أو غير مأجور (ناتج عن عمل لحسابه الخاص أو عن عمل صاحب العمل نفسه في حال كان يساهم في إدارة عمله أو في عملية الإنتاج مباشرة). وتشكل الأجور الحصة الأكبر من عائد العمل لأن القسم الأكبر من العاملين هم عموماً من الأجراء. أما عائد رأس المال فهو بدوره يتخذ أشكالاً مختلفة: ربح (من عمل صناعي، أو حرفي، أو تجاري)، أو ريع (ريعي عقاري لأبنية سكنية مثلاً، أو ريع زراعي - مالك أرض يؤجر أرضاً يملكها لشخص آخر يستثمرها)، أو فائدة (عائد ودائع مصرفية)، أو أرباح أسهم، إلخ. ويشكل توزع الدخل الوطني بين عائد عمل وعائد رأسمال، ثم التوزيع الفرعي داخل كل منهما، أحد المؤشرات الأكثر دلالة على العدالة الاجتماعية أو غيابها.

والطلب، على تنظيم نفسه بنفسه، وتحقيق التوازن الأمتثل بين مستوى الأجور ومستوى الإنتاجية، والتشجيع على المبادرة من خلال التنافس الذي يولده بين طالبي العمل أنفسهم، خلافاً للوضع السابفة حيث تؤدي الضمانات إلى التكاثر والركود.

إلا أن نتائج حقبة التكيف الهيكلي والتحرير الاقتصادي كانت مخيبة للأمال حتى بالنسبة للمتحمسين لها. فالتوقعات بالازدهار والنمو المستقر العريض القاعدة والمولّد لفرص العمل والتوازن بين الأجور والإنتاجية لم تتحقق. على العكس، زاد التفاوت الاجتماعي، وانخفضت حصة الأجور من الدخل الوطني في الغالبية

خلال العقدين الماضيين، عادت سياسات الحد الأدنى للأجور لتشكّل جزءاً من السياسات المعتمدة في عدد من البلدان النامية والصناعية. فقد بادر عدد كبير من البلدان مثل البرازيل والصين وجنوب أفريقيا إلى إعادة تفعيل الحد الأدنى للأجور. واعتمدت المملكة المتحدة نظام الحد الأدنى للأجور في عام 1999،

والطلب، على تنظيم نفسه بنفسه، وتحقيق التوازن الأمتثل بين مستوى الأجور ومستوى الإنتاجية، والتشجيع على المبادرة من خلال التنافس الذي يولده بين طالبي العمل أنفسهم، خلافاً للوضع السابفة حيث تؤدي الضمانات إلى التكاثر والركود.

ففي الكتابات الأكاديمية، سعى عدد كبير من المفكرين والمفكرات إلى دحض الافتراض القائل إنَّ الحدَّ الأدنى للأجور يؤدي إلى تدهور الاستخدام ويترك آثاراً سلبية على التشغيل. وفي هذا السياق،

وهي كانت نقطة انطلاق السياسات النيوليبرالية مطلع الثمانينيات. وأدت التجارب إلى تغيّر المنظور المعتمد بالنسبة لمسألة الحدّ الأدنى للأجور الذي يُعتبر أساساً يحمي العمال ذوي الدخل المتدني.

الإطار 15. منظمة العمل الدولية - اتفاقية تحديد المستويات الدنيا للأجور 1970

تعهّدت الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية، بموجب اتفاقية تحديد المستويات الدنيا للأجور الصادرة في عام 1970، باستحداث نظام للمستويات الدنيا للأجور يغطّي جميع العاملين بأجر الذين تقتضي شروط استخدامهم هذه التغطية (المادة 1، الفقرة 1)، وذلك انطلاقاً من ضرورة حماية العاملين بأجر من الانخفاض الشديد في الأجور. وفي حال عدم تغطية بعض الفئات، على الدولة العضو أن تشرح للمنظمة أسباب عدم شمول هذه الفئات في التغطية (المادة 1، الفقرة 3).

ومن بين الدول العربية المصدّقة على الاتفاقية:

- ليبيا: 27 أيار/مايو 1971؛
- الجمهورية العربية السورية: 18 نيسان/أبريل 1972؛
- العراق: 16 أيار/مايو 1974؛
- مصر: 12 أيار/مايو 1976؛
- اليمن: 29 حزيران/يونيو 1976؛
- لبنان: 1 حزيران/يونيو 1977؛
- المغرب: 16 أيار/مايو 2013.

ملاحظة: نص الاتفاقية متوفر على الرابط:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c131_ar.pdf

الإطار 16. العمل غير المهيكّل ومسألة الأجور

تركز المقاربة الحقوقية للعمل غير المهيكّل على وضعية العامل وغياب الحد الأدنى للأجر وضمانات الاستمرارية والتأمينات الصحية. وتشمل هذه المقاربة مختلف جوانب التشغيل سواء العاملون بأجر أو أصحاب العمل أو المشتغلون¹. ويشير تقرير صادر عن شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية إلى أن جوهر قضية العمل غير المهيكّل هو إعمال الحقوق المدنية والاقتصادية، بما في ذلك الحق بأجر عادل ومعاش الشيخوخة والتأمين الصحي والتعليم وغيرها من الحقوق الأساسية. كما يشير التقرير إلى أن أعلى معدلات انعدام الهيكلة تسجّل في الدول الأقل صرامة في قوانينها وبيروقراطيتها.

ومن المهم الإشارة إلى أن العمال المهاجرين واللاجئين هم من الفئات التي عادة ما تكون عرضة لانتهاك حقوقها في العمل، وبالتالي ترتفع نسب هذه الفئات في القطاع غير المهيكّل، لا سيما عندما يتعلق الأمر بفئتي المهاجرين/ات السريين والعاملات/العمال المنزليين².

¹ العيطة، 2016.

² محجوب وبلغيث، 2016.

الإطار 17. العمل اللائق

تتضمن خطة توفير العمل اللائق التي وضعتها منظمة العمل الدولية، أربعة أهداف استراتيجية غير قابلة للتجزئة ومترابطة ومتكافئة، وهي:

- أ. استحداث فرص العمل وتطوير المؤسسات؛
- ب. تأمين الحماية الاجتماعية؛
- ج. ضمان المعايير والحقوق في العمل؛
- د. تعزيز الحوار الاجتماعي.

ملاحظة: يمكن الاطلاع على تفاصيل الخطة من خلال الرابط:
<https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-en/index.htm>

العمل الدولية مفهوم العمل اللائق، وأهم أركانه الحصول على أجر متناسب مع العمل المنجز، إضافة إلى التمتع بالحماية الاجتماعية والقانونية. وقد باتت هذه المفاهيم من بديهيات الفكر التنموي والاقتصادي والاجتماعي في عصرنا الراهن، حتى أن بعض الدول باتت يفكر بحد أدنى من الدخل لأي فرد بمعزل عن قيامه بعمل، وكونه مواطناً هو سبب كاف لكي يستحق قسماً من الدخل الوطني المنتج اجتماعياً.

جيم. طريقة تحديد الحد الأدنى للأجور

تستخدم عدة معايير متداخلة في تحديد الحد الأدنى للأجور، منها:

- أ. المستوى العام للأجور في البلد؛
- ب. حاجات العمال وأفراد الأسرة، وهنا يتم تحديد الحد الأدنى للأجور بالتناسب مع خط الفقر الوطني (الحقيقي) وبحيث لا يقل عنه بأي حال من الأحوال؛
- ج. مستوى إنتاجية العامل؛
- د. متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي؛
- هـ. متوسط الأجر في البلد.

تجدر الإشارة إلى التقييم الذي أُجري في المملكة المتحدة في عام 2009، بعد 10 سنوات من الدراسة والمراقبة التي تلت اعتماد الحد الأدنى للأجور فيها (عام 1999)، حيث لم تجد لجنة الدخل المنخفض (Low Pay Commission) في المملكة المتحدة أي أثر سلبي ملحوظ للحد الأدنى للأجور على الاستخدام. لا بل اعتبر الخبراء في هذا المجال أن اعتماد الحد الأدنى كان «أكثر السياسات الحكومية نجاحاً خلال الأعوام الثلاثين الماضية»³⁰.

تستند فكرة وضع حد أدنى للأجور في بلد ما إلى فرضية أن أي عامل بدوام كامل، يُفترض أن يتلقى أجراً كافياً لتأمين متطلبات العيش اللائق له ولأسرته. وتنطلق هذه الفرضية البديهية من ضرورة اقتصادية، إذ أن استمرار عملية الإنتاج والمجتمع نفسه، يتوقف على قدرة العاملين والعاملات على إعادة إنتاج شروط العمل والإنتاج، وهذه ضرورة اقتصادية توازي ضرورة التغذية الكافية والتناسل للحفاظ على بقاء النوع.

من ناحية أخرى، ومن منظور اجتماعي وأخلاقي فلسفي، ومن منظور حقوق الإنسان الحديث، فإن ضمان الحق في الحياة (اللائقة) هو أساس كل الحقوق، ومن شروطه توفر عائد لائق عن العمل يكفي الحاجات الفيزيائية والاجتماعية للأفراد والأسر. وعلى هذه الأساس، طورت منظمة

الجدول 3. معايير الحد الأدنى للأجور ونسبة البلدان التي تعتمد عليها

المعايير	نسبة البلدان التي تعتمد هذه المعايير (بالنسبة المئوية)
(أ) المعايير الاجتماعية	
حاجات العمال وأسرهم	32
كلفة المعيشة/التضخم	61
مستوى الأجور العام	35
مستويات منافع الضمان الاجتماعي	14
(ب) العوامل الاقتصادية	
الوضع الاقتصادي و/أو التنمية	51
قدرة الشركات على الدفع	16
الاستخدام	26
الإنتاجية	26

المصدر: بيلسير، 2012.

الإطار 18. أسئلة مساعدة لتقييم عدالة وملاءمة الحد الأدنى للأجور

- ما هي قيمة الحد الأدنى للأجور؟
- ما هو مستوى خط الفقر الوطني؟
- ما هو متوسط الأجر في البلد؟
- ما هو الأجر الوسيط؟
- من هي الفئات التي يشملها الحد الأدنى وتلك التي لا يشملها؟
- ما هي نسبة الأجراء من إجمالي العاملين، في القطاع العام، وفي القطاع الخاص؟
- ما هي حصة الأجور أو عائد العمل من الدخل الوطني مقابل حصة الأرباح ورأس المال منه؟
- هل يطبق حد أعلى للأجور وما هي قيمته؟

فئات معينة من العمال. ففي لبنان، على سبيل المثال، يُستبعد العمال الزراعيون غير المرتبطين بالتجارة أو الصناعة، والعاملون في مجال الأعمال الأسرية، والعاملون في الخدمة المنزلية من تغطية نظام الحد الأدنى للأجور³⁵. بينما في الجزائر والجمهورية العربية السورية على سبيل المثال، ينطبق الحد الأدنى للأجور على جميع فئات العمال تقريباً. وفي المغرب، يتم تحديد الحد الأدنى المضمون للأجور ومعدلات الحد الأدنى للأجور الزراعية المضمونة.

وتسود في المنطقة العربية، كما في العديد من البلدان النامية، سياسات الضغط على الأجور وعلى الحد الأدنى للأجور إلى أقصى درجة ممكنة من ضمن إجراءات التقشف والحفاظ على الاستقرار المالي، وهي سياسات غالباً ما توحى بها أو توصي بها المؤسسات الدولية وترد ضمن حزمة الشروط التي تطلبها الجهات المانحة من البلد المتلقي لمنحه المساعدات والقروض أو الاستثمار فيه.

من ناحية أخرى، تشوب التطبيق أيضاً في بعض الأحيان عدة تشوهات بسبب طبيعة أسواق العمل في البلدان العربية، بدءاً من ثنائية العمل المهيكل وغير المهيكل، ثم الأنشطة الاقتصادية التصديرية وتلك المخصصة للاستهلاك المحلي، والفروقات بين المواطنين والأجانب وبين العمالة الوطنية والمهاجرة، وعدم المساواة في الأجور بين النساء والرجال، والفروقات في الأجور بين القطاعين العام والخاص، وبين قطاع وآخر، إلخ.

إضافة إلى ذلك، فإن العاملين في قطاعات هامشية وغير مهيكلة، سواء كانوا أجراً أو عاملين لحسابهم في قطاعات خدمية أو زراعية أو حرفية وغيرها، لا تشملهم التشريعات الخاصة بالحد الأدنى للأجور ما لم يكن التشريع الوطني يفرض ذلك على كل أنواع الأعمال وأياً كان شكل الأجر وطبيعة العمل. وبحكم

ولا ينفي استخدام معيارٍ ما استخدام الآخر، وغالباً ما تطبّق حزمة من المعايير المتكاملة والتي تحقق التوازن بين الحاجات والقدرات وهو توازن يجب أن يتم ضمن منظومة الحقوق، لا خارجها. ويبين الجدول 3 حسب دراسة أجراها مكتب العمل الدولي (منظمة العمل الدولية) في عام 2012 مختلف المعايير التي يجب أخذها بعين الاعتبار بطريقة متوازنة عند تحديد الحد الأدنى للأجور ونسب البلدان التي تعتمد هذه المعايير.

دال. الحد الأدنى للأجور في المنطقة العربية

لسياسات الحد الأدنى للأجور دور مهم في البلدان العربية في ظل اتساع التفاوت الاجتماعي والقطاعي والمكاني، كما في معظم بلدان العالم، والحاجة إلى تحسين مستوى النمو الاقتصادي من خلال تعزيز الطلب المحلي، خاصة نتيجة تباطؤ نمو الصادرات وتراجع إيرادات السياحة³¹.

وتشير منظمة العمل الدولية إلى أن الدول العربية (وهي تُذكر غالباً تحت تسمية الشرق الأوسط أو الشرق الأوسط وشمال أفريقيا) قد شهدت ركوداً في الأجور خلال العقد ما بين عامي 2000 و2010³²، بينما ارتفع النمو الاقتصادي والإنتاجية. وتؤدي الإشكالية الناتجة عن فك الارتباط بين الأجور والإنتاجية، حيث لا ترتفع الأجور مع ارتفاع إنتاجية العمل، إلى خفض نصيب الأجور من الناتج الإجمالي المحلي وتراجع نصيب العمال من الدخل الوطني مقابل تخصيص حصة أكبر لرأس المال. وبالتالي، لا يشارك العمال بجني ثمار التقدم ولا تترجم مكاسب الإنتاجية إلى ظروف معيشية أفضل للعمال وأسره³³.

وتشرّع أغلبية البلدان العربية الحد الأدنى للأجور³⁴، إلا أن بعض هذه البلدان يستبعد

الإطار 19. مقاربات لمراجعة الحد الأدنى للأجور معتمدة في بعض البلدان

- **البرازيل:** يخضع الحد الأدنى للأجور لزيادة توازي قيمة التضخم خلال السنة السابقة زائد نمو إجمالي الناتج المحلي للسنتين الفأئتين؛
- **فرنسا:** تتم زيادة الحد الأدنى للأجور تلقائياً من خلال إضافة قيمة التضخم للعام السابق، إذا كان فائض التضخم يساوي 2 في المائة ولا يقل عن نصف معدّل نموّ أجر العامل المنخفض الدخل في الساعة الواحدة؛
- **تونس والمغرب:** يتم تحديد الحد الأدنى للأجور بحسب القطاع.

الإطار 20. شروط الحوار الاجتماعي الفعال^أ

- توفّر الإرادة السياسية لإجراء حوار اجتماعي دائم وفعال؛
- اعتماد إطار تشريعي يتماشى والمعايير الدولية الخاصة بالحوار الاجتماعي^ب؛
- وجود منظمات أصحاب عمل ومنظمات عمال ذات استقلالية وتمثيلية وكفاءة؛
- وجود مؤسسات وآليات منظمة للحوار الاجتماعي على جميع المستويات (المؤسسة، القطاع، والمستوى الوطني)؛
- إنشاء أو دعم مؤسسات خاصة بتفادي أو حل النزاعات الفردية أو الجماعية؛
- إنشاء أو دعم مؤسسة لإنتاج المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية تتميز بالاستقلالية والمصادقية.

^أ خديم، 2010.

^ب من المهم الإشارة إلى أن الدول العربية لم تصدق على كل اتفاقيات منظمة العمل الدولية الست المتعلقة بالحوار الاجتماعي (87، 98، 135، 144، 151، 154).

الفئات المهمشة الأكثر فقراً من العاملين في القطاع غير المنظم أيضاً.

هاء. قضايا هامة في تعزيز مراعاة مفاهيم العدالة الاجتماعية في سياسات الأجور

يتطلب التنظيم الاجتماعي للاقتصاد وسوق العمل وسياسة الأجور، من صانعي وصانعات السياسات مراعاة عدد من القضايا التي تساعد في صنع سياسة تراعي مفاهيم العدالة الاجتماعية. وتطال هذه

ما يُعرف عن الانتشار الواسع للعمل غير المنظم (غير المهيكّل والذي يشمل العمل للحساب الخاص والعمل المساهم في الأسر) في المجتمعات العربية، حيث يشكل ما بين ربع ونصف مجمل المشتغلين³⁶ في معظم البلدان العربية غير الخليجية، فإن هذا الوضع يحد من فعالية سياسة تحديد حد أدنى للأجور نظراً لمحدودية تغطيتها، مما يتطلب تدعيم هذه السياسة بسياسات أخرى تكميلية (لا سيما في مجال الحماية الاجتماعية وتوفير الخدمات العامة، وإجراءات أخرى) من أجل الاقتراب أكثر من تحقيق العدالة الاجتماعية وشمول

الإطار 21. تجارب مجالس الأجور

- **الأوروغواي:** تم تشكيل مجلس الأجور في عام 2005 من أجل تحديد الأجور بحسب قطاع النشاط والعمل كنظام للمفاوضة القطاعية؛
- **سنغافورة:** يتولى المجلس الوطني للأجور تحديد زيادات الأجور، ويتم تشجيع المشاركة في الأرباح من خلال علاوات تُعطى كحوافز للإنتاجية وكطريقة لتعزيز الاهتمام بتنمية المؤسسات عبر النقابات. وفي عام 2006، أدخلت الحكومة "مشروع العلاوة لأجر العمل" وهو برنامج لتحسين إعادة توزيع منافع النمو من أجل دعم العاملات/العاملين ذوي الدخل المنخفض، وتتراوح العلاوة ما بين 75 و375 دولاراً أمريكياً شهرياً يتم دفع 90 في المائة منها كتحويل نقدي و10 في المائة كمساهمة لمشروع طبي وطني؛
- **لبنان:** "لجنة المؤشر" هي هيئة من الهيئات الثلاثية للاتحاد العمالي العام التي تتولى تحديد نسبة غلاء المعيشة والأسعار وترفع التقارير والاقتراحات إلى مجلس الوزراء لاتخاذ قرار زيادة الأجور. وفي عام 2012، أقر رفع الحد الأدنى للأجور إلى 675,000 ليرة لبنانية وقد جُمِد بعدها في هذا المستوى ولم يحصل أي تعديل رغم المحاولات العديدة لرفعه.

¹ منظمة العمل الدولية، 2011.

² إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة، 2007.

- القضايا ما يتعلق بالمضمون والآليات على حد سواء. وفي ما يلي بعض النقاط ذات الصلة بالآليات:
- أ. تبسيط المقاربة وفعالية التنفيذ؛
 - ب. تطوير القدرات المؤسسية؛
 - ج. المراجعة الدورية للحد الأدنى للأجور؛
 - د. تحديد الحد الأدنى للأجور ضمن سياسة اجتماعية أوسع؛
 - هـ. الحرص على المشاركة؛
 - و. التمويل المستدام.
- أ. تبسيط المقاربة وفعالية التنفيذ: يقصد بذلك تصميم نظام بسيط يفهمه الجميع، أي جميع الجهات المعنية، بما في ذلك الأجراء وممثلوهم. ومن المهم الإبقاء على مستوى التعقيد قابلاً للإدارة وفقاً للقدرة المؤسسية في البلد والحفاظ على نوعية إحصاءات الأجور وقدرة إدارات العمل
- على تطبيق النظام، بالإضافة إلى اعتماد معادلة واضحة وشفافة لاحتساب الحد الأدنى. فعندما يتخطى مستوى التعقيد المرجو قدرة البلد المعني، لا يعود الحد الأدنى للأجور أداة ناجعة في خدمة السياسة الاجتماعية³⁷.
- ب. تطوير القدرات المؤسسية: يعتمد على توفر القدرات المؤسسية الكافية لتصميم النظام وتطبيقه: مثل مستوى إدراك أصحاب العمل والموظفين، وتوفر المحفزات للشركات المنخفضة الإنتاجية، واحتمال تفتيش أمكنة العمل، ومستوى العقوبات المطبقة في حال عدم الامتثال للقانون، وتوفر آليات لفض النزاعات وغير ذلك. فالتطبيق عادة ما يعتمد على مستوى المعرفة والالتزام الطوعي انطلاقاً من المصلحة، إضافة إلى فعالية مفتشي العمل والنقابات الذين يلزمون الشركات بالمسؤولية والتنفيذ.
- ج. المراجعة الدورية للحد الأدنى للأجور: ترتبط بضرورة الحفاظ على التناسب بين كلفة المعيشة

البدل النقدي بل على مجمل التقديمات الاجتماعية الأخرى والتي لو توفرت بالشكل الملائم فإنها تخفف من الحاجة إلى رفع القيمة النقدية للأجر بالمعنى الضيق³⁸. فمن المهم أن يتوافق تطبيق الحد الأدنى للأجور مع تفعيل شبكات متكاملة للضمان الاجتماعي وتعزيز العدالة الضريبية ومراجعة سياسات العمل والتشغيل، بما في ذلك التأمين ضد البطالة والقوانين والمعايير المرتبطة بالعمل اللائق.

ه. الحرص على المشاركة: إن مشاركة كل الجهات المعنية في اتخاذ القرارات المتعلقة بها هي من ثوابت التوجه التنموي ومنظور الحقوق. من هنا أهمية قنوات التفاوض مع الأجراء ونقاباتهم وممثلهم لتحديد الحد الأدنى للأجور والزيادات المناسبة. وتنعكس سلامة آليات التفاوض في القيمة النهائية للحد الأدنى بحيث تكون محل اتفاق وقبول من الأطراف الأساسية، أي العمال أصحاب الحقوق الأساسية وأصحاب العمل، ما يترك أثراً إيجابياً على الوضع الاقتصادي والاجتماعي ويخفف من التوترات الاجتماعية والحركات الاحتجاجية والمطلبية من خلال إجراء وقائي هو مشاركة أصحاب العلاقة والتفاوض معهم بشكل صحي ودائم ومُأسس³⁹. ويمكن أن تضطلع المجالس الاقتصادية والاجتماعية بدور مهم في تسهيل عملية التشاور والتعاون بين الفرقاء الاقتصاديين والاجتماعيين، وما بين الجهات الحكومية والنقابات للمساهمة في تحديد الحد الأدنى للأجور، إلى جانب دور اللجنة الخاصة بالتفاوض على الأجور عند وجودها في بلد ما (وهي غالباً لجنة ثلاثية من ممثلي الحكومة وأصحاب العمل والنقابات مع بعض الخبراء).

و. التمويل المستدام: يتوقف النجاح في أي سياسة، بما في ذلك سياسة الأجور والحد الأدنى بشكل خاص، وتحقيق مستويات أعلى من العدالة الاجتماعية، على استدامة الإنجاز المحقق، واستدامة شروط النجاح ومن ضمنها توفير التمويل المستدام للسياسات المعتمدة. إلا أن تمويل سياسة الحد الأدنى للأجور (وسياسة الأجور

ومستوى الدخل والأجر. فكلما ارتفعت كلفة المعيشة ينبغي مراجعة الحد الأدنى للأجور (الذي يتحدد أصلاً نسبة إلى كلفة المعيشة إضافة إلى عوامل أخرى). وتساهم المراجعة في الحفاظ على القيمة الحقيقية للأجور، وتحول دون إفقار الأجراء والإخلال بالعدالة الاجتماعية. من ناحية أخرى، وبحكم الارتباط بين الأجور من جهة والإنتاج والإنتاجية من جهة أخرى، لا بد من مراجعة الحد الأدنى للأجور أيضاً ربطاً بالنمو الاقتصادي المتحقق وبالنمو في الإنتاجية. وهذا يساهم في تحقيق العدالة الاجتماعية في توزيع عائد النمو والتنمية على المساهمين في تحقيقه، والحفاظ على نسبة عادلة من حصة الأجور من إجمالي الدخل الوطني، وعدم الإخلال بها لصالح عائد رأس المال.

د. تحديد الحد الأدنى للأجور ضمن سياسة اجتماعية أوسع: يجب ألا يكون اعتماد حد أدنى للأجور إجراء منفرداً ومعزولاً عن سياق أشمل من السياسات الاجتماعية الهادفة إلى ردم التفاوتات الاجتماعية وتحقيق العدالة الاجتماعية، لا سيما وأن مفهوم العدالة الاجتماعية لا يتجزأ وإن كان الأجراء يشكلون النسبة الأهم من القوى العاملة. ويُفترض أن يشمل تحديد الحد الأدنى للأجور جميع المواطنين والمواطنات، بما في ذلك الفئات الأشد فقراً وتهميشاً من السكان العاملين أو العاطلين عن العمل، الذين لا يشملهم الحد الأدنى للأجور بالضرورة. وتتضمن السياسات الاجتماعية الهادفة إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، على سبيل المثال لا الحصر، الفوائد الاجتماعية والمعاشات التقاعدية، وموازنة المساهمات والفوائد الاجتماعية والضرائب، والتغطية الواسعة أو الشاملة بأنظمة الحماية الاجتماعية، وتوفير الخدمات الاجتماعية والمادية العامة (صحة، تعليم، نقل، إسكان، وغيرها). وتساهم النظرة الشمولية في توفير القدرة على تحمل تكلفة تطبيق سياسة الحد الأدنى للأجور من ضمن أمور أخرى، وذلك من خلال اعتماد مفهوم «الأجر الاجتماعي»، حيث لا يقتصر الأجر على

واو. مقارنة بين سياسات الأجور التي تراعي العدالة الاجتماعية وتلك التي لا تراعيها

في ضوء ما سبق، يمكن تلخيص نقاط الاختلاف بين سياسات الأجور المراعية للعدالة الاجتماعية وتلك التي لا تراعيها في ما يلي:

عموماً بطريقة مستدامة لا بد أن يكون مراعيًا لمفاهيم العدالة الاجتماعية: مثلاً بفرض الضرائب التصاعدية وليس الضرائب على الشرائح الاجتماعية ذات الدخل المتوسط أو المتدني، ولا بالاقتراف نظراً لآثاره على الدين العام، ولا بالاعتماد على المنح الخارجية بسبب عدم استمراريتها.

سياسات الأجور التي لا تراعي مفاهيم العدالة الاجتماعية	سياسات الأجور التي تراعي مفاهيم العدالة الاجتماعية
اعتماد منظومة يشوبها التمييز ما بين القطاعات وفئات العاملين من أجراء وغير أجراء، وما ضمن الأجراء.	اعتماد تصميم بسيط وموحد على المستوى الوطني، يتناسب مع القدرات المؤسسية المتوفرة ويشمل القطاعين العام والخاص.
غياب المقاربة التشاركية وتحديد الحد الأدنى للأجور بطريقة منقطعة عن الحوار المجتمعي والواقع الاقتصادي والاجتماعي، بما في ذلك التغير في تكاليف المعيشة أو زيادة الإنتاجية.	تحديد مستوى الحد الأدنى للأجور بطريقة تشاركية ومراجعته دورياً بحسب التقلبات في تكاليف المعيشة والأوضاع الاقتصادية.
غياب أو ضعف آليات التطبيق والمؤسسات الرقابية.	تضمن القانون آليات تضمن التطبيق وتحده من القدرة على التهرب من الامتثال.
تغليب اللجوء إلى الإجراءات المنفردة والسياسات الجزئية والقطاعية بعيداً عن التخطيط التكاملي.	تطوير أنظمة الحد الأدنى للأجور ضمن سياسة اجتماعية أوسع تأخذ في الاعتبار منظومة الضرائب والضمان الاجتماعي، وتوافر الخدمات العامة وشبكات الأمان الاجتماعي.

دراسة حالة 1 سلسلة الرتب والرواتب في لبنان

رواتب هؤلاء. واستجابت الحكومة وزادت رواتب الأساتذة الجامعيين.

كانت هيئة التنسيق النقابية التي تمثل المعلمين والموظفين الإداريين تطالب بتصحيح الأجور بحيث تعوّض عن التضخم الذي حصل خلال السنوات التي سبقت. أبدى المسؤولون تجاوباً كلامياً خلال اجتماعات التفاوض الأولى، وطرحوا ما يتجاوز تصحيح الأجور إلى وضع سلسلة رتب ورواتب جديدة لهم. هذه الفكرة

على مدى سنوات عديدة تحرك موظفو القطاع العام في لبنان بكثافة من خلال التفاوض والنشاط الإعلامي والتظاهر والإضراب، مطالبين بتعديل سلسلة الرتب والرواتب في الأسلاك الوظيفية المختلفة المدنية والعسكرية والأمنية والإدارية والتعليمية. وقد بدأ الموظفون في القطاع العام (لا سيما المعلمون والموظفون الإداريون المدنيون) التفكير في التحرك بعد أن أقدمت الحكومة على تعديل رواتب القضاة. تلا ذلك مطالبة من الأساتذة الجامعيين بتعديل رواتبهم لردم الفجوة بينها وبين رواتب القضاة والتي اتسعت بعد زيادة

إقرار السلسلة مجدداً، وشجعت الاعتبارات الانتخابية آنذاك على ذلك (كان إجراء الانتخابات النيابية مقرراً في شهري 5 و6 من عام 2017، ووضع المؤسسات الدستورية قد تحسن نسبياً بعد انتخاب رئيس جمهورية وتشكيل حكومة). وأثارت مقترحات الحكومة بزيادة الضرائب لتمويل الميزانية اعتراضات كثيرة:

أ. اعتراض قطاعات من الفئات التي تمثلها هيئة التنسيق، لا سيما الأساتذة الثانويون، لأن مقترحات الحكومة اقتطعت نسبة أكبر من مطالبهم مقارنة بالفئات الأخرى، الأمر الذي تسبب في اعتراضهم على السلسلة المقترحة لأنها لا تردم الفجوة مع الجامعيين، ولا تنصفهم؛

ب. اعتراض هيئة التنسيق النقابية، وكثير من الفئات لأن الضرائب المقترحة تطل الفئات المنخفضة الدخل، ولا يجوز تمويل السلسلة بفرض ضرائب غير عادلة على الشعب. وركزت هذه الأصوات على وقف الهدر والفساد، وعلى فرض ضرائب على القطاعات التي تحقق أعلى الأرباح، لا سيما المصارف والعقارات؛

ج. اعتراض المصارف على فرض ضرائب عليها باعتبارها القطاع الرئيسي الصامد في الاقتصاد الوطني. وبدل الضريبة على أرباح المصارف، اقترحت دفع حوالي مليار دولار مرة واحدة من أرباح الهندسة المالية التي أجراها مصرف لبنان إلى الخزينة، لتمويل السلسلة؛

د. اعتراض المتقاعدين لأن الصيغة المقترحة لسريان السلسلة تستثني كل من خرج من الخدمة قبل تاريخ نفاذها من كثير من الفوائد، مما يحدث فجوة كبيرة جداً بين المتقاعد بعد النفاذ والمتقاعد قبل النفاذ؛

هـ. تردد وارتباك بين الأطراف السياسية الممثلة في الحكومة وفي البرلمان إزاء تفاصيل المقترحات، وتم تعديل بعضها، والتراجع عن بعضها، وسط ارتباك إعلامي وسياسي واضح، ولم تعد الأمور واضحة بالنسبة إلى الرأي العام.

أتت في التوقيت الصحيح حيث أن المعلمين الثانويين احتجوا على الفجوة الكبيرة بينهم وبين الأساتذة الجامعيين بعد زيادة رواتب هؤلاء. والمنطق نفسه انسحب على معلمي التعليم الأساسي، وعلى الموظفين الإداريين نسبة إلى المعلمين. أما معلمو المدارس الخاصة فكانوا يعانون من تمييز إضافي كونهم لم يكونوا مشمولين بتصحيح الأجور السابق والذي أحدث فجوة إضافية بينهم وبين معلمي القطاع الرسمي.

كان مطلب إقرار سلسلة جديدة للرتب والرواتب في القطاع العام مطلباً جامعاً لكل هذه الفئات، بالإضافة إلى إفادة الأسلاك العسكرية والأمنية والمتقاعدين منه.

لكن التحرك في الشارع على مدى ثلاث سنوات متواصلة لم يفض إلى النجاح في تحقيق السلسلة، بل سُجّلت المواقف التالية:

أ. تحفُّظ الحكومة ورفضها كانا بسبب نقص الموارد وعدم التمكن من تمويل السلسلة؛

ب. ممثلو قطاع الأعمال (غرف التجارة والصناعة وجمعيات التجار خصوصاً) رفضوا أي زيادة لأن ذلك سوف يؤدي إلى زيادة الأجور في القطاع الخاص أيضاً، وإلى الإضرار بالاقتصاد بحسب رأيهم؛

ج. الفئات الممثلة للمواطنين/ات تعاطفت مع هيئة التنسيق، وفي بعض الحالات كان هناك تضارب في المصالح، أو هكذا افترض بعض الفئات (أهالي التلاميذ في المدارس الخاصة اعتبروا أن أي زيادة في رواتب المعلمين فيها سوف يدفع الإدارة إلى تنفيذ تهديدها بزيادة الأقساط المدرسية)؛

د. الفئات المختلفة المنضوية تحت هيئة التنسيق تمايزت مطالبها وأساليب عملها ومواقفها.

في عام 2017، وأثناء قيام الحكومة بإعداد الميزانية (بعد انقطاع 12 سنة)، طُرحت مسألة

دراسة حالة 2

عدالة الأجور من ركائز العدالة الاقتصادية والاجتماعية (رأي من المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية)

و2016، يضع هذا الحد الأدنى أسرة مكونة من فردين تحت خط الفقر.

ويترتب عن عجز الفرد عن ضمان الدخل الكافي ظهور مشكلات أخرى تنتج عن بحث الفرد عن وسائل وطرق غير شرعية لزيادة المدخول، مثل تلقي الرشاوى، مما يؤثر بشكل قطعي على اقتصاد الدولة ونوعية الخدمات المقدمة.

ويستلزم تطبيق العدالة في الأجور توفر العوامل الأساسية التالية:

أ. توحيد سلاسل الأجور في هيكل واحد مبني على مبدأ «الأجر عينه مقابل العمل عينه» مع تثبيت مفردات الأجر ليكون الأجر الأساسي هو المكون الرئيسي في الدخل وبحيث لا تزيد مفردات الدخل الإضافي عن 100 في المائة من الأجر الأساسي في أكثر الحالات استثنائية؛

ب. تطوير منظومة الحد الأدنى للأجر بحيث تكون ضامناً للحد الأدنى من الحياة الكريمة لأسرة من أربعة أفراد، فلا عدالة في أن يعمل العامل بدوام كامل ولا يستطيع تلبية احتياجات أسرته الأساسية، ولا يصح أن يكون عاملاً بدوام كامل ويعيش في فقر مدقع؛

ج. ربط أعلى الأجور الشاملة بأدناها وبحد أقصى عشرة أمثال، ومراجعة كليهما سنوياً ربطاً بنسبة التضخم.

ومن أبرز التحديات التي تواجه الحد الأدنى للأجور ما يلي:

أ. توسع القطاع غير الرسمي/غير المهيكل الذي لا يخضع للقانون: يجب أن يُستخدم وضع حد

تعتبر عدالة الأجور من أهم مفاهيم العدالة الاقتصادية والاجتماعية لسببين: أولهما أنها تعني عدالة تعويض العامل عن جهده وما يقدمه من وقت بما يضمن عدم تجني صاحب العمل على حقه الاقتصادي؛ وثانيهما أنها مقترنة بالعدالة الضريبية. ويمثل التكامل بين هذين البعدين (عدالة الأجور وعدالة النظام الضريبي) الطريق المباشر والأكثر فاعلية لتفعيل مفاهيم العدالة الاقتصادية والاجتماعية. فالأول (الأجر) مكون أساسي في التوزيع الأولي للموارد والدخل الوطني (عائد العمل وعائد رأس المال)، والثاني (النظام الضريبي) هو الآلية الأكثر أهمية لتوزيع الأعباء وبالتالي إعادة توزيع الموارد وعائد التنمية والنمو. إن عدالة الأجور وعدالة الضريبة صنوان لا يمكن التفريق بينهما: فعدالة توزيع الموارد بلا توزيع عادل للعبء إهدار، وعدالة توزيع العبء بلا توزيع عادل للموارد ظلم.

حدد قانون الأجور المصري لعام 2010 الحد الأدنى للأجور بـ 1,200 جنيه مصري شهرياً وذلك لضمان تمكين الفرد من تسديد تكلفة احتياجاته من مأكّل وملبس ومسكن وانتقالات وإنفاق صحي. وقد حدد القانون عينه الحد الأقصى بـ 35 مثلاً لقيمة الحد الأدنى دون تضمين المداخيل الإضافية للعاملين في الحكومة. واستبعد القانون العاملين والعاملات في الهيئات القضائية وقطاع الأعمال العام والمؤسسات العامة وكافة الشركات التي تملكها الدولة، مما يفرغ القانون من الركائز التي تعزز العدالة الاقتصادية والاجتماعية. وبعد مرور ستة أعوام، قدّر الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء أن الأسرة المصرية تحتاج إلى 1,670 جنيه لتصل لحد الكفاف. وفي ظل الأزمة الاقتصادية التي مرت بها مصر خلال عامي 2015

ثمار العمل بعدالة على كل الجاهدين بلا استثناء من الفئات الغنية.

ولا بد من التوضيح بأننا لم نتطرق إلى الآثار الإيجابية المتوقعة من تطبيق العدالة في الأجور مثل زيادة معدلات النمو وخفض مستويات الفقر وتقليل الاعتماد على مؤسسات الدعم من الدولة وغير ذلك، وذلك ليس إغفالاً لأهمية هذه الآثار والقدرة التشجيعية لاستعراضها على تحفيز التطبيق، ولكن إيماناً بأن العدل في الأجور هو حق أساسي مهما كانت آثاره وأن العدالة لا تقتصر على المكافآت.

أدنى عادل للأجور في القطاع الرسمي/المهيكل كمقياس للأجر العادل، فيرفع من الأجور في القطاع غير الرسمي/غير المهيكل أيضاً؛

ب. أزمة تمويل الزيادة مع ارتفاع العجز: وهي متعلقة باقتران العدالة في الأجور بالعدالة الجبائية. فالزيادة المطلوبة في الحد الأدنى للأجور لا تزيد عن 50 في المائة من متوسط إنتاجية العامل المصري، فهي ليست منحة أو هدية بل حق للعامل من التعاملات الاقتصادية الدائرة داخل البلاد. فلا حاجة هنا للاقتراض أو المنح بل المطلوب هو تطبيق هيكل ضريبي عادل يسمح بإعادة توزيع

زاي. تمارين

التمرين الأول

نقاش حول سلسلة الرتب والرواتب في لبنان

المسألة المطروحة

يمكن العودة إلى تفاصيل دراسة الحالة 1 عن سلسلة الرتب والرواتب في لبنان، المعروضة آنفاً في سياق هذا الفصل الثالث.

طريقة العمل

المرحلة الأولى

◀ يتوزع المشاركون والمشاركات على عدة مجموعات على النحو التالي:

- 1- مجموعة تمثل الطرف الحكومي، وتبحث بشكل خاص في مسألة تمويل سلسلة الأجور، ودور الحكومة في تحقيق التوازن بين مصالح الأطراف.
 - 2- مجموعة تمثل هيئة التنسيق النقابية، وتبحث في مشروعية المطالب وأحققتها من منطلق الاحتياجات والعدالة الاجتماعية، وفي كيفية عرض مطالبها وإقناع الآخرين بها.
 - 3- مجموعة تمثل مجموعات مصالح أصحاب الأعمال، وتعرض أسباب ومبررات معارضتها للسلسلة، والحدود التي يمكن أن تقبل بها بسلسلة جديدة.
 - 4- مجموعة تمثل فئات المجتمع الأخرى (غير موظفي وموظفات الحكومة)، وخبراء، وتبحث في انعكاس السلسلة والسياسات الحكومية عليها، وتتناول الموضوع من منظور السياسات الاجتماعية القائمة ومصالح الفئات الأخرى غير القطاع الحكومي.
 - 5- مجموعة تمثل جهات محايدة من خبراء ومراقبين، تدرس الحالة المعروضة من منظور العدالة الاجتماعية ومن منظور البنود التي تم عرضها في سياق الفصل من جوانبها المختلفة.
- ◀ تُعدّ كل مجموعة تصورها والنقاط التي تتوافق عليها لعرضها على الجميع، وتختار مندوبين/مندوبتين عنها لتمثيلها في المرحلة الثانية.

المرحلة الثانية

- ◀ يلتئم مندوبو ومندوبات المجموعات الأولى إلى الرابعة في صيغة مجلس اقتصادي اجتماعي، في محاولة للتوصل إلى حل مقبول للجميع ضمن مناخ إيجابي.
- ◀ أما المجموعة الخامسة فتراقب الحوار وتدون الملاحظات.

المرحلة الثالثة

- ◀ تقدم المجموعة المراقبة ملاحظاتها على المرحلة الأولى (نقاط القوة والضعف في دراسة الحالة)، وملاحظاتها على المرحلة الثانية ونتائجها.
- ◀ يدور نقاش يستعيد فيه المشاركون والمشاركات مع الميسرة العناصر التي سبق تناولها في الفصل، لاستكشاف مدى فائدتها ومدى الالتزام بها في الحالة اللبنانية الواقعية وفي التمرين.

التمرين الثاني

نقاش حول مقارنة المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية بشأن تطبيق الحد الأدنى للأجور

المسألة المطروحة

يمكن العودة إلى تفاصيل دراسة الحالة 2 عن مقارنة المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية بشأن تطبيق الحد الأدنى للأجور، المعروضة آنفاً في سياق هذا الفصل الثالث.

طريقة العمل

المرحلة الأولى: عدالة الأجور وتطبيق الحد الأدنى للأجور ضمن السياقات الوطنية

- ◀ ينقسم المشاركون والمشاركات إلى مجموعتي عمل تناقشان الموضوع نفسه.

أسئلة للنقاش ضمن المجموعة

- 1- ما هي التحديات التي تعالجها سياسة الحد الأدنى للأجور؟

2- ما هي الركائز الأساسية لسياسة الحد الأدنى للأجور؟

3- ما هي السياسات المكملّة لسياسة الحد الأدنى للأجور؟

4- انطلاقاً من واقع بلدكم، ما هي برأيكم التحديات الرئيسية التي ستواجه عملية تطبيق سياسة الحد الأدنى للأجور؟

5- ما هي المصادر الرئيسية المتوفرة لتطبيق ناجح لسياسة الحد الأدنى للأجور؟

< تلتقي المجموعتان وتقدمان ملخصاً عن الآراء التي سُجلت في نقاش الأسئلة المقترحة.

المرحلة الثانية: نقاش المقاربة المطروحة من قبل المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية

< ينقسم المشاركون والمشاركات إلى مجموعتي عمل تناقشان مقاربة المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

أسئلة للنقاش ضمن المجموعة

1- ما رأيكم بالعوامل الرئيسية الثلاثة التي تطرق إليها المركز كركائز لعدالة الأجور؟ هل تضيفون أية عوامل أخرى؟

2- بناءً على المقاربة التي عرضها المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ما هي الدروس التي يمكن تطبيقها في بلدكم؟

< تلتقي المجموعتان وتقدمان ملخصاً عن الآراء التي سُجلت في نقاش كل من الأسئلة المقترحة.

الفصل الرابع سياسات الحماية الاجتماعية

يقدم هذا الفصل حالة للنقاش حول كيفية صياغة السياسات ضمن مقارنة تراعي مفاهيم العدالة الاجتماعية. ويستعرض الفصل العوامل المعيارية والتقنية التي يجب مراعاتها ضمن تلك المقارنة ويتضمن مقارنة ما بين المقاربة التي تساهم في تعزيز العدالة الاجتماعية والمقاربة التي تُضعف العدالة الاجتماعية.



تساعد سياسات الحماية الاجتماعية المدرجة ضمن اسراتيجية وطنية متكاملة للتنمية الاجتماعية على توفير حد أدنى أساسي للضمان الاجتماعي يشمل جميع المواطنين والمواطنات ويضمن نفاذاً إلى الخدمات الأساسية من رعاية صحية وغذاء وتعليم. ويشكل نظام الحد الأدنى للحماية الاجتماعية أداة أساسية لمكافحة الفقر ومواجهة اللامساواة وتحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية.



وفق خياراتهم الحرة، أو استثمارها في توسيع النشاط الاقتصادي.

ألف. مدخل

يعتبر التمتع بالحماية الاجتماعية حقاً من حقوق الإنسان ضمن حقوقه الاقتصادية والاجتماعية، وقد نص تعريف منظمة العمل الدولية للعمل اللائق على توفير الحماية الاجتماعية للعاملين من ضمن مكونات العمل اللائق.

باء. الحماية الاجتماعية في خطة 2030

تحتل الحماية الاجتماعية موقعاً مركزياً في التوجهات التنموية الجديدة التي عبرت عنها خطة 2030، سواء في سياقها العام أو في الأهداف والمقاصد المحددة. ويعود ذلك بالأساس إلى أن قصور التغطية بالحماية الاجتماعية وعدم شمولها مختلف أبعاد الحياة الإنسانية الفردية والجماعية يطرح مشكلة عالمية.

فالعالم الذي نصل إليه حسب خطة 2030 هو عالم «تتاح فيه للجميع سُبل متكافئة للحصول على التعليم الجيد على جميع المستويات، وعلى الرعاية الصحية والحماية الاجتماعية» (الفقرة 7 من ديباجة الخطة). والالتزام بالقضاء على الفقر يعني أنه «لا بد أن يتمتع الجميع بمستويات المعيشة الأساسية، عن طريق وسائل منها نُظُم الحماية الاجتماعية» (الفقرة 24 من الديباجة). ويشمل ذلك «قطاع الأعمال التجارية لجعله نشطاً وحسن الأداء، مع حماية حقوق العمال والمعايير البيئية والصحية» (الفقرة 67).

وتهدف سياسات الحماية الاجتماعية إلى تفعيل هذه الحقوق للعاملين وعموم المواطنين/ات، فتساهم بذلك في تحقيق التماسك الاجتماعي وإرساء الأمن المجتمعي. وتشكل هذه السياسات إحدى الأدوات الرئيسية لإعادة توزيع ثمار النمو والتنمية على نحو أكثر عدالة⁴⁰ وتمكين الناس من حماية أنفسهم ضد مخاطر خسارة الدخل والأنواع الأخرى من الأزمات والصدمات. ومن ناحية أخرى، من شأن توفير الحماية الاجتماعية أن يعزز رأس المال البشري والإنتاجية الوطنية. كما تولد أنظمة الحماية الاجتماعية شعوراً بالاستقرار لدى المشمولين بها لأنها تعفيهم من تخصيص موارد كبيرة لتوفير الحماية لأفراد الأسرة من خلال اقتطاع نسب أساسية من دخلهم، وتخصيص هذه الموارد بدلاً من ذلك إما لتحسين نوعية حياتهم

الإطار 22. حقوق الإنسان في الصكوك الدولية

تنص المادة 22 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على ما يلي: "لكل شخص، بوصفه عضواً في المجتمع، حق في الضمان الاجتماعي، ومن حقّه أن تُوفّر له، من خلال المجهود القومي والتعاون الدولي، وبما يتفق مع هيكل كل دولة ومواردها، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي لا غنى عنها لكرامته ولتنامي شخصيته في حرّية".

وتنص المادة 23 (3) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على ما يلي: "لكل فرد يعمل حق في مكافأة عادلة ومُرضية تكفل له ولأسرته عيشةً لائقةً بالكرامة البشرية، وتُستكمل، عند الاقتضاء، بوسائل أخرى للحماية الاجتماعية".

كما أكد العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (1966) حق كل إنسان في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمينات الاجتماعية (المادة 9)، والحق في العمل اللائق والرعاية الصحية للبالغين والأطفال (المواد 10 و11 و12).

ملاحظة: يتوفر نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على الرابط:
https://www.un.org/ar/udhrbook/pdf/UNH_AR_TXT.pdf

يتوفر نص العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على الرابط:
<https://www.ohchr.org/AR/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

الإطار 23. أهداف ومقاصد متصلة بالحماية الاجتماعية في خطة 2030

الهدف 1 (القضاء على الفقر بجميع أشكاله) - المقصد 3: "3-1: استحداث نُظُم وتدابير حماية اجتماعية ملائمة على الصعيد الوطني للجميع ووضع حدود دنيا لها، وتحقيق تغطية صحية واسعة للفقراء والضعفاء بحلول عام 2030".

الهدف 3 (ضمان تمتع الجميع بأنماط عيش صحية وبالرفاهية) - المقصد 8: "8-3: تحقيق التغطية الصحية الشاملة، بما في ذلك الحماية من المخاطر المالية".

الهدف 5 (تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين النساء والفتيات) - المقصد 4: "4-5: الاعتراف بأعمال الرعاية غير المدفوعة الأجر والعمل المنزلي وتقديرها من خلال توفير الخدمات العامة والبنى التحتية ووضع سياسات الحماية الاجتماعية وتعزيز تقاسم المسؤولية داخل الأسرة".

الهدف 8 (النمو الاقتصادي الشامل للجميع والمستدام) - المقصد 8: "8-8: حماية حقوق العمل وإيجاد بيئات عمل توفر السلامة والأمن لجميع العمال، بمن فيهم العمال المهاجرون، وبخاصة المهاجرات، والعاملون في الوظائف غير المستقرة".

أجل إنجاز خطة 2030 (الشكل 6). وترد الحماية الاجتماعية من ضمنها.

يُظهر الشكل 6 أن ثلاثة على الأقل من أصل تسعة تحديات ترتبط ارتباطاً مباشراً أو تقع ضمن تعريف الحماية الاجتماعية والعدالة الاجتماعية، وهي الفقر والجوع، واللامساواة والإقصاء الاجتماعي، ونقص العمل اللائق والحماية الاجتماعية (دون إغفال الترابط مع القضايا الأخرى). وتقع هذه القضايا كلها في صلب خطة 2030.

وبالعودة إلى الهدف 1 (القضاء على الفقر بجميع أشكاله في كل مكان)، فهو يتضمن خمسة مقاصد (ووسيلتين للتنفيذ)، خصص المقصد 3 منها للحماية الاجتماعية، وهي كلها مقاصد لا تكتسب معناها وفعاليتها إلا إذا تم التعامل معها بصفاتها حزمة واحدة، وأيضاً مع لحظ ترابطها مع مجمل الأهداف. وحُدِّد لقياس تنفيذ الهدف 1 تسعة مؤشرات (وثلاثة مؤشرات لوسيلتي التنفيذ). والمؤشر المقترح لقياس المقصد 3 هو: «نسبة السكان الذين تشملهم الحدود الدنيا/النُظُم الخاصة بالحماية الاجتماعية، بحسب الجنس، مع التمييز بين الأطفال والعاطلين عن العمل والمسنين والأشخاص ذوي الإعاقة والحوامل والأطفال الحديثي

وبذلك، تجاوزت خطة 2030 المقاربة الضيقة للقضاء على الفقر، التي تحصره في الفقر المدقع على أساس الحد الأدنى للحاجات البيولوجية، كما تجاوزت السياسات التي تعتمد هذه المقاربة والتي تقوم على مبدأ المساعدة الاجتماعية وتخصيص الفقراء ببرامج محصورة بهم، وغالباً ما تقوم على مبدأ الاستهداف وتكون ضعيفة الارتباط بالمكونات الأخرى للسياسات الاجتماعية. فقد اعتمدت خطة 2030 تعريفاً واسعاً للفقر بما هو حرمان متعدد الأبعاد، وربطت بينه وبين اللامساواة والتفاوت وغياب العدالة الاجتماعية، وخصصت هدفاً من أهداف التنمية المستدامة (الهدف 10) لمكافحة اللامساواة بين الدول وضمن الدولة الواحدة. كما يتطلب القضاء على الفقر أو تخفيفه، على ما جاء في الهدف 1 من أهداف التنمية المستدامة، اعتماد حزمة متكاملة من السياسات الرعائية والتمكينية في آن واحد، وتقع التغطية بأنظمة الحماية الاجتماعية في قلب هذه السياسات.

يعد تقرير معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية سياسات مبتكرة من أجل التغيير التحويلي نحو تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030، الصادر عام 2016، تسع قضايا رئيسية/مشكلات هامة على الصعيد العالمي يفترض التصدي لها من

الشكل 6. التحديات العالمية المعاصرة



المصدر: UNRISD, 2016.

تعتمد المقاربة الشاملة (التغطية الشاملة) أكثر قدرة على تحقيق النجاح في القضاء على الفقر من السياسات القائمة على الاستهداف»⁴¹.

«لا بد أن يكون الهدف 1 (القضاء على الفقر) ومقاصده في قلب أهداف التنمية الأخرى كلها، ويقضي التصور الأمثل بأن يكون المقصد 3 الخاص بالحماية الاجتماعية هو قلب الهدف 1»، وبالتالي، إذا تحتم اختيار مؤشر واحد لقياس التقدم في القضاء على الفقر، فهذا المؤشر يجب أن يكون نسبة التغطية بأنظمة الحماية الاجتماعية الفعالة، أكثر مما هو نسبة الفقر المدقع بحسب خط الفقر الدولي أو حتى بحسب خطوط الفقر الوطنية، ذلك لأن دلالات هذه الخطوط تبقى جزئية مقارنة بمؤشر الحماية الاجتماعية. ولتجاوز نقائص مؤشر الفقر المدقع، وُضع مؤشر الفقر المتعدد الأبعاد الذي يعتمد على قياس عدد من العوامل الهامة على مستوى الأسر، من الرعاية الصحية والتعليم والخدمات الأساسية (مثل

الولادة وضحايا إصابات العمل والفقراء والضعفاء». هذا المؤشر هو إذاً عام وواسع ومركّب من مجموعة مؤشرات. إلا أن دلالاته الهامة هي في التأكيد أن الحماية الاجتماعية لا بد أن تكون شاملة ولا تغفل أي فئة اجتماعية. ويقع هذا التوجه في صلب مفهوم العدالة الاجتماعية وفي صلب خطة 2030.

وحسب تفسير المجلس الدولي للعلوم لخطة 2030 «يتطلب القضاء على الفقر المدقع ضمان إمكانية حصول الجميع على الموارد الأساسية وتوفير الحماية الاجتماعية والتصدي للتفاوتات بين الفئات الاجتماعية... ويعني تحقيق المقاصد تصميم وتنفيذ سياسات اجتماعية ملموسة متسقة مع نتائج السياسات الفعلية التي بينت أنها كانت أكثر نجاحاً في تحقيق الأهداف. ومن ضمن هذه السياسات الناجحة سياسة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية المقترح من قبل منظمة العمل الدولية. إن سياسات الحماية الاجتماعية التي

ويوضح ذلك إلى حدٍ ما طبيعة السياسات المطلوبة لتحقيق العدالة الاجتماعية ومن ضمنها سياسات الحماية الاجتماعية، التي، على غرار سياسة الأجور، يجب النظر إليها بصفتها مكوناً من السياسات الاجتماعية الهادفة إلى تحقيق العدالة الاجتماعية.

وبحسب معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية، يمكن توزيع حزمة السياسات الاجتماعية التحويلية وفق أربعة محاور: الإنتاج، وإعادة التوزيع، وإعادة الإنتاج الاجتماعي، والحماية الاجتماعية (الشكل 7).

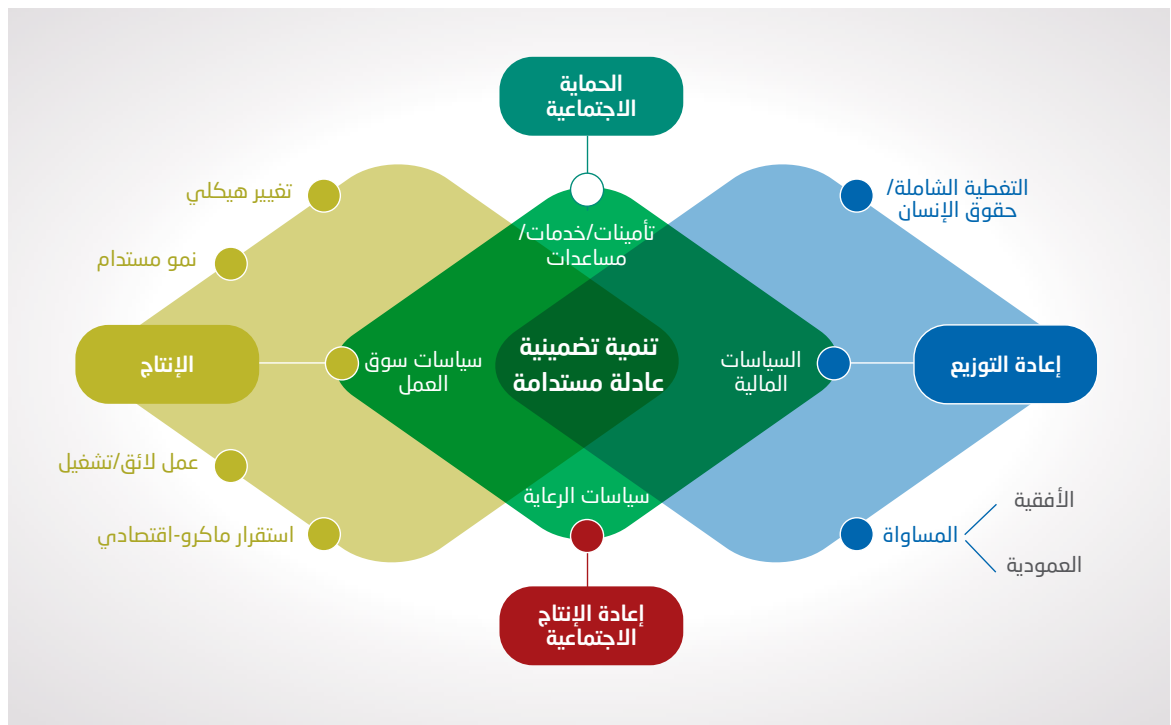
وتشمل الحماية الاجتماعية بحسب الشكل 7 التأمينات الاجتماعية، والخدمات، والمساعدة الاجتماعية، من ضمن مقارنة الحقوق والتغطية الشاملة. وتتضمن الفقرات التالية تعريفاً موسعاً لمضمون سياسات الحماية الاجتماعية ومجالاتها.

المياه والكهرباء والصرف الصحي) إضافة إلى المقاييس التقليدية للفقير على أساس الدخل. ويمثل هذا المؤشر منهجاً أكثر شمولاً وتكاملاً ووسيلة فعالة لمراجعة آليات الاستهداف وتحسين نُظُم الحماية الاجتماعية.

جيم. الحماية الاجتماعية ضمن السياسات المتكاملة

تناول الهدف 10 من أهداف التنمية المستدامة مكافحة اللامساواة داخل البلدان وفي ما بينها؛ وهذا شأن أكثر اتساعاً من القضاء على الفقر. وخصّص المقصد 4 من مقاصد الهدف 10 للحماية الاجتماعية أيضاً بصفتها إحدى السياسات المحورية في تحقيق قدر أكبر من المساواة، وجاء فيه «10-4: اعتماد سياسات، ولا سيما السياسات المالية وسياسات الأجور والحماية الاجتماعية، وتحقيق قدر أكبر من المساواة تدريجياً».

الشكل 7. السياسة الاجتماعية التحويلية



المهيكل، مثل برامج الأمن الغذائي، أو صناديق المساعدات الاجتماعية التي تُدار على مستوى محلي وتشارك فيها مجموعات من السكان والحكومة المحلية ومنظمات المجتمع المدني (مثلاً صناديق التعاضد المحلية، بتوفير التمويل للمشاريع الصغيرة).

وفي هذا الإطار، لا بد من تحقيق توازن بين الأبعاد والمكونات المختلفة للحماية الاجتماعية، بحيث تتعدى تدخلات الحماية الاجتماعية التحويلات المالية وتتناسب مع احتياجات الشرائح والمناطق المختلفة، وبشكل يجعلها تدخلات تحويلية.

وبشكل عام، وبحسب معايير منظمة العمل الدولية، يشمل نظام الحماية الاجتماعية المتكامل تسعة مجالات تغطي مجمل جوانب حياة الأفراد والمجموعات، ومختلف الفئات السكانية (الشكل 8). ويعتبر نظام الحماية الاجتماعية متكاملًا بمقدار ما يشمل هذه المجالات التسعة مجتمعة.

دال. مكونات منظومة الحماية الاجتماعية

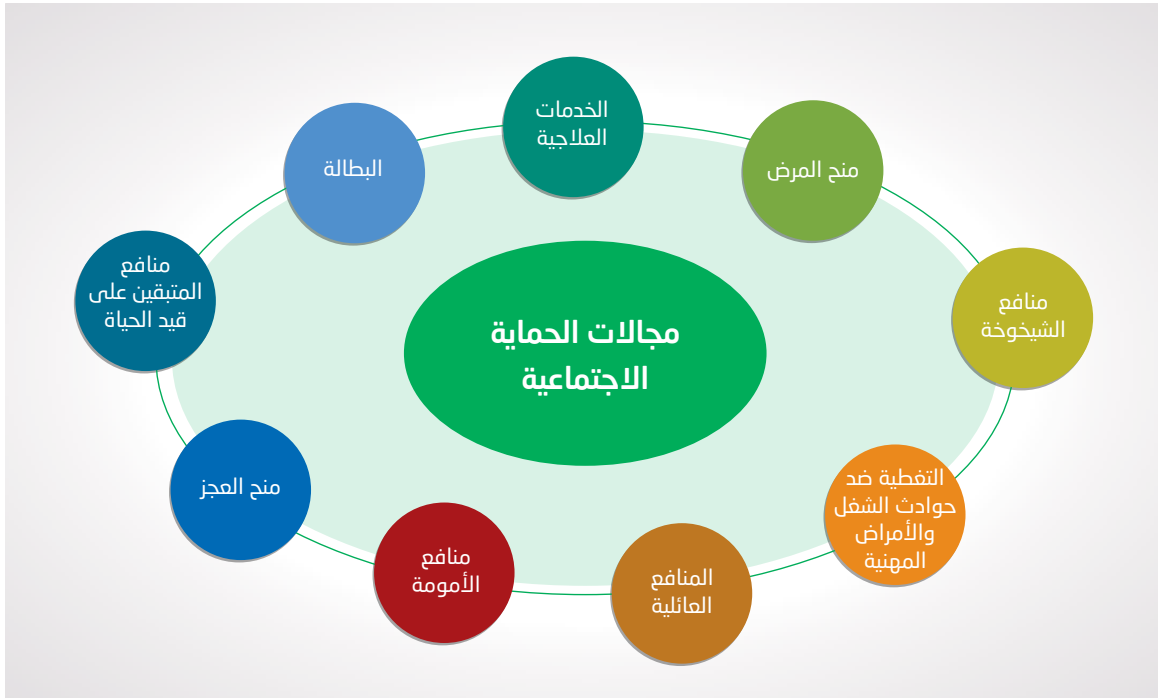
تتضمن سياسات وبرامج الحماية الاجتماعية تدخلات متعددة⁴³، حيث يختلف المزيج المعتمد من بلد إلى آخر بحسب الظروف والقدرات الوطنية. وهي عادة تتضمن ما يلي:

أ. الضمان الاجتماعي للتخفيف من المخاطر المتعلقة بالبطالة وإصابات العمل والشيخوخة وغيرها من المخاطر؛

ب. المساعدة الاجتماعية أو التحويلات الاجتماعية للمجموعات التي ليس لديها وسيلة أخرى للحصول على الحماية المناسبة (مثلاً المساعدات المشروطة أو غير المشروطة، والخدمات الاجتماعية الموجهة إلى مجموعات سكانية معينة)؛

ج. تدخلات ومشاريع أخرى لمساعدة العاملين غير المحميين أو العاملين في القطاعات غير

الشكل 8. المجالات التسعة لنظام الحماية الاجتماعية



المصدر: منظمة العمل الدولية، 2014، ج، ص. 6.

هاء. الحد الأدنى للحماية الاجتماعية

أن تتضمن الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية أربعة ضمانات أساسية على الأقل، يعرضها الإطار 24.

وجاء في تقرير الأمين العام للأمم المتحدة إلى مجلس حقوق الإنسان في عام 2014⁴⁴ أن النُظُم الشاملة للحماية الاجتماعية يمكن تحقيقها تدريجياً بما يتفق مع الموارد المتاحة لدى البلدان. وينبغي أن تبلور البلدان التي تعتمد حداً أدنى وطنياً للحماية الاجتماعية استراتيجيات وطنية تُصاغ بالمشاركة وتحترم مبادئ عدم التمييز والمساواة بين الجنسين والإدماج الاجتماعي. وقد تشتمل هذه الاستراتيجيات على توليفة من التدابير، حسب آليات الحماية الاجتماعية القائمة، بما في ذلك: النهج القائم على الاشتراكات أو خلافه، والنهج المخصص أو الشامل، والنهج العام أو الخاص، وذلك حسب السياق الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للبلد. وأشار الأمين العام في تقريره إلى أن نتائج الأبحاث التي أجرتها منظمة العمل الدولية وتجارب العديد من البلدان النامية في هذا المجال تُظهر أن جميع البلدان تقريباً قادرة على

انطلاقاً من أهمية ضمان الحماية الاجتماعية للجميع، اعتمد مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق في نيسان/أبريل 2009 مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية، من جملة تسع مبادرات مشتركة للأمم المتحدة لمواجهة آثار الأزمة الاقتصادية العالمية. ولا يقتصر توفير الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية الذي يفترض بكل البلدان اعتماده، على الحؤول دون وقوع الأفراد وأسره في الفقر أو البقاء فيه، بل يسهم أيضاً في النمو الاقتصادي من خلال رفع إنتاجية العمل وتعزيز الاستقرار الاجتماعي.

وقدمت منظمة العمل الدولية في التوصية رقم 202 (2012) الخاصة باعتماد حدود دنيا وطنية للحماية الاجتماعية إرشادات للدول الأعضاء بشأن الشُّبُل الكفيلة بتوسيع نطاق الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية وتكييفها مع الظروف الوطنية. وشددت على ضرورة

الإطار 24. توصية منظمة العمل الدولية بشأن الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية رقم 202 (2012)

جاء في الفقرة 5 من التوصية رقم 202 التي أصدرتها منظمة العمل الدولية في عام 2012 بشأن الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية:

ينبغي أن تشمل الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية، على الأقل، الضمانات الأساسية التالية من الضمان الاجتماعي:

أ. الحصول على مجموعة من السلع والخدمات، محددة على المستوى الوطني، تشمل الرعاية الصحية الأساسية، بما في ذلك رعاية الأمومة، على أن تكون متوفرة ويسهل الوصول إليها ومقبولة وذات نوعية جيدة؛

ب. توفير أمن الدخل الأساسي للأطفال، على الأقل عند المستوى الأدنى المحدد على الصعيد الوطني، وتوفير الحصول على التغذية والتعليم والرعاية وأي سلع وخدمات ضرورية أخرى؛

ج. توفير أمن الدخل الأساسي، على الأقل عند المستوى الأدنى المحدد على الصعيد الوطني، للأشخاص في سن العمل غير القادرين على كسب دخل كافٍ، لا سيما في حالة المرض والبطالة والأمومة والإعاقة؛

د. توفير أمن الدخل الأساسي، على الأقل عند المستوى الأدنى المحدد على الصعيد الوطني، للأشخاص المسنين.

ملاحظة: النص الكامل للتوصية متوفر على الرابط:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_r202_ar.pdf

مؤقتة، وأثرها في تحرير المستفيدين منها من حالة الفقر غير أكيد، بالإضافة إلى أن لا أثر ملموساً لها في خفض معدلات الفقر على المستوى الوطني، عدا عن مشاكلها التقنية⁴⁶. ويلخص الجدول 4 الاختلافات بين المقاربتين.

توفير حدود دنيا من الحماية الاجتماعية، وأن هذه الحدود الدنيا تشكل أدوات فعالة في مكافحة الفقر⁴⁵.

واو. الفرق ما بين الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان الموجهة إلى فئات محددة

زاي. أوضاع الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية

بحسب منظمة العمل الدولية، تشمل أنظمة الحماية الاجتماعية 29 في المائة فقط من سكان العالم⁴⁷. وفي البلدان العربية، لا تزال نسبة كبيرة جداً من السكان خارج نطاق تغطية الحماية الاجتماعية. ويبلغ متوسط التغطية القانونية في أنظمة التقاعد في الدول العربية قرابة 46 في المائة، بينما نسبة تغطية النساء 34.8 في المائة فقط، ولا تتجاوز نسبة المسنين المستفيدين منها 10 في المائة.

وتقتصر نُظم الضمان الاجتماعي القائمة في معظم بلدان المنطقة، على بعض المجالات، ونادراً ما تشمل المجالات التسعة التي حددتها منظمة العمل الدولية (الشكل 8) (ليبيا قبل عام 2011، والجزائر). فالتأمين ضد البطالة متوفر في بلدين فقط هما الأردن والبحرين، وتعويزات المرض والأمومة والتعويضات

يختلف الحد الأدنى للحماية الاجتماعية عما يُعرف بـ «شبكات الأمان الاجتماعي» الموجهة إلى فئات محددة. فشبكات الأمان الاجتماعي لا تعتمد على الإسهامات وهي مصممة لتوفير دعم موجه لشرائح محددة ضمن فترة معينة، وتتكون عادةً من برامج معزلة، وغالباً ما تأتي مجزأة وغير منسقة بشكل كاف. وتجزؤ هذه البرامج يجعل من الصعب على المستفيدين منها تحديد الجهة المسؤولة عن التنفيذ، وقد يؤدي بالتالي إلى ثغرات في التغطية وأخطاء تتعلق باستبعاد بعض المستحقين. بينما يعتمد نهج الحد الأدنى للحماية الاجتماعية على مقاربة شاملة واستراتيجية متكاملة لتوفير الخدمات الاجتماعية الأساسية وتأمين الدخل للجميع.

وتبين دراسات عدة أن البرامج المحددة الأهداف محدودة الأثر في القضاء على الفقر، لأنها لا تشمل مختلف الفئات السكانية، وغالباً ما تكون آثارها العامة

الجدول 4. مقارنة بين مفهومي الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان الاجتماعي

شبكات الأمان الاجتماعي	مفهوم الحماية الاجتماعية
الرعاية الاجتماعية هي خدمات تعويضية تُمنح للفقراء والمتضررين من اقتصاد السوق لفترة زمنية محددة	الرعاية الاجتماعية مكوّن أساسي للعقد الاجتماعي بين الفرد والدولة
مجتزأ، أي أنه يستهدف فقط شرائح محددة من المجتمع ولفترة محدودة	شامل بمعنى أنه لجميع الأفراد الحق بالحماية الاجتماعية من دون أي شكل من أشكال التمييز
ذو بعد ريعي زبائني، حيث غالباً ما يكون لشبكات الأمان الاجتماعية آثار عكسية بما لا يحفز المستفيدين من برامج الاستهداف على تغيير أحوالهم	ذو بعد تنموي، حيث أنه يضع مكونات الحماية الاجتماعية (تعليم، صحة، عمل، غذاء) في إطار تمكين الأفراد والجماعات من النمو والازدهار والتحول إلى طاقات منتجة
يحيد الحق بالعمل عن الميدان الاجتماعي ويتقاطع مع سياسات النمو الريعي غير المنتج لفرص العمل	يعيد الاعتبار إلى العمل كحق من حقوق الإنسان ما يدعم سياسات التشغيل
يستنزف الأموال العامة بطريقة أقل إنتاجية	يحفز الإنتاجية والنمو الاقتصادي من خلال تكامله مع سياسات التشغيل

المصدر: منظمة العمل الدولية، 2014ج، ص. 10.

4. اعتماد مقارنة شاملة؛
5. تطوير القدرات المؤسسية؛
6. تعزيز المشاركة والشفافية؛
7. الالتزام بالمساواة بين الرجال والنساء.

1- تصميم الإجراءات والآليات بشكل ملائم

لا بد من تصميم خطة تنفيذية وإجراءات تنظيمية وعملية لضمان حسن تطبيق نظام الحماية الاجتماعية وإيصال الخدمات والحقوق إلى مستحقيها بما يتناسب مع الواقع الوطني، ومع التنظيم المؤسسي في البلد وقدرات مختلف الجهات الفاعلة الوطنية والمحلية. فعلى سبيل المثال، لا بد من ضمان انتظام التحويلات الاجتماعية وجعلها متوقعة من قبل الشرائح المستفيدة (مثلاً تقديم التحويلات الاجتماعية شهرياً من أجل تأمين دخل ثابت مرتبط بالاحتياجات الأساسية)⁵⁰. إلا أن توقيت التحويلات يعتمد على توفر الأدوات المناسبة لإدارة هذه التحويلات من دون زيادة عبء التكلفة مثل:

- الاعتماد على آليات الخدمات البريدية لتوزيع التحويلات (مثل معاشات التقاعد في الهند)؛
- الاعتماد على المدارس والمراكز الصحية (تجمع هذه الجهات التحويلات وتوزعها على المستفيدين، وهو ترتيب مفيد خاصة في حالة التحويلات المشروطة، وقد طبق في زامبيا)؛
- التعاون مع المنظمات غير الحكومية؛
- التوزيع من خلال النظام المصرفي، خاصة في حال أتيحت إمكانية استخدام البطاقات الإلكترونية أو توفر التعاون مع المصارف الريفية أو مؤسسات التمويل الصغرى.

2- متطلبات التمويل من خلال الميزانية العامة

إذا كانت حكومة بلد معين ملتزمة بالعدالة الاجتماعية وتعتبرها هدفاً رئيسياً لخططها التنموية، فلا بد لها من إعطاء الأولوية في الميزانية العامة لتمويل الحد

العائلية جزئية وتتوفر في بعض البلدان فقط دون غيرها. وتواجه خطط تأمين المعاشات التقاعدية المطبقة حالياً في بعض بلدان المنطقة تحديات من ناحية الفعالية والإنصاف والاستدامة وحسن الإدارة، وتحدي تأمين الرعاية الصحية الجيدة بأسعار معقولة، في حين لا تزال مجموعات كبيرة من السكان كالعاملين في القطاع غير الرسمي والعاملين لحسابهم الخاص والعامل المهاجرين والعامل الزراعيين، خارج نطاق التغطية. وغالباً ما تكون نُظم الضمان الاجتماعي غير القائمة على الاشتراكات، مثل برامج المساعدة الاجتماعية، مجزأة وتفتقد إلى التنسيق مع البرامج القائمة على الاشتراكات⁴⁸. وبحسب منظمة العمل الدولية، «لا تملك أي دولة في المنطقة برامج مساعدة اجتماعية مبنية على أساس الحق، حيث يطبق جميع البلدان نوعاً من برامج المساعدة الاجتماعية المؤقتة التي تسعى إلى التخفيف من وطأة الفقر على المحتاجين والفقراء. وتأتي هذه البرامج على شكل شبكات أمان اجتماعي تستهدف فئات بعينها أو من خلال برامج الدعم، مثل دعم أسعار المواد الغذائية وأسعار المنتجات النفطية بشكل عام»⁴⁹.

حاء. قضايا أساسية في تطوير سياسة الحماية الاجتماعية المراعية لمفاهيم العدالة الاجتماعية

لا تكون سياسات الحماية الاجتماعية، كما ذكر آنفاً، معزولة عن السياسة الاجتماعية الشاملة بل تندرج في إطارها. وهي سياسة مركبة متعددة المكونات، حيث يفترض أن يحدد كل بلد المزيج المناسب حسب وضعه وخصائصه وقدراته وأولوياته. وتتناول الفقرات التالية بعض النقاط الهامة التي لا بد من أخذها في الاعتبار عند وضع سياسة الحماية الاجتماعية الوطنية من منظور العدالة الاجتماعية:

1. تصميم الإجراءات والآليات بشكل ملائم؛
2. توفير التمويل من خلال الميزانية العامة؛
3. ضمان الاستدامة والاستقرار؛

الإطار 25. أمثلة من العالم عن برامج الحماية الاجتماعية

الرعاية الصحية الشاملة في تايلاند^أ

قامت تايلاند بتخفيض الإنفاق العسكري في مقابل رفع مخصصات الحماية الاجتماعية الشاملة. فبعد الأزمة المالية التي ضربت بلدان شرقي آسيا في عام 1997، اعتمدت تايلاند، تحت ضغط من المجتمع المدني، مخطط الرعاية الصحية الشاملة (2001)، بعدما كان ثلث السكان خارج التغطية الصحية، خاصة العاملين/العاملات في القطاع الزراعي غير المهيكل. ولم يكن الحل وقتها في اعتماد برامج قائمة على الاشتراكات بل كان من الضروري أن تقدم الدولة دعماً من الميزانية. وقد تم تمويل التحسينات التي أُدخلت على البرامج الحكومية للخدمات الصحية من خلال تقليص الإنفاق العسكري من حوالي 25 في المائة من مجمل الإنفاق الحكومي في فترة السبعينيات إلى حوالي 15 في المائة لعام 2000. كما خفضت مدفوعات خدمة الدين. وقد اضطلع المجتمع المدني والهيئات الاجتماعية بدور هام في تطوير وتصميم البرنامج وكان ذلك من المسائل الحاسمة التي كللت البرنامج بالنجاح.

مخصصات الطفل الشاملة في الأرجنتين^ب

أغلقت الأرجنتين فجوة في تغطية استحقاقات الطفل من خلال وضع برنامج لمخصصات الطفل الشاملة لتحقيق الحماية الاجتماعية، في عام 2009، الذي يغطي خمسة أطفال لكل أسرة. يكمل هذا البرنامج الاستحقاقات العائلية القائمة على برامج إسهامية للعاملين/العاملات في القطاع الرسمي. ويشمل الأطفال حاملي الجنسية الأرجنتينية والأطفال الذين أقاموا في البلاد لمدة ثلاث سنوات على الأقل وعائلاتهم التي إما تخضع لنظام الضمان الاجتماعي المبسط للعاملين بأجر زهيد جداً، أو تقع في فئة العاطلين عن العمل، أو العاملين في الاقتصاد غير المهيكل، أو في المنازل ويكسبون أقل من الحد الأدنى للأجور. ويغطي البرنامج 3.3 مليون طفل، أي ما يمثل 29 في المائة من جميع الأطفال الذين تقل أعمارهم عن 18 سنة.

تتلقي الأسر 460 بيزو أرجنتيني (أي ما يعادل نحو 69 دولاراً أمريكياً) لكل طفل دون سن 18 سنة، أو 1,500 بيزو أرجنتيني (أي حوالي 224 دولاراً) لكل طفل ذي إعاقة. يتم دفع 80 في المائة من الفائدة الكلية شهرياً لصالح الأسرة المستفيدة من خلال مؤسسة التأمينات الاجتماعية وتوضع الـ 20 في المائة المتبقية في حساب خاص بهذه الأسرة في البنك الوطني. ويمكن استرداد هذا المبلغ عندما تقدم الأسرة المستفيدة دليلاً على حاجة الطفل للخضوع إلى فحوص طبية أو تطعيمات أو للتسجيل في برامج التعليم العام.

وتقدر تكلفة المشروع بحوالي 0.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، يتم تمويلها من الضرائب ذات الصلة والفائدة السنوية على صندوق ضمان استدامة نظام التقاعد (أنشئ في عام 2007). وتشير التقديرات إلى أن البرنامج يستهدف 70 في المائة من الأطفال الذين يعيشون في فقر وأنه يقلل من عدد الأطفال الفقراء بنسبة 18 في المائة والفقراء جداً بنسبة 65 في المائة. نحو 40 في المائة من متلقي الدعم من خلال هذا البرنامج ليسوا من الفقراء، بل ينتمون إلى الأسر التي لديها إجمالي دخل أعلى بقليل من قيمة خط الفقر. وينتج عن البرنامج تخفيض لمؤشر جيني المتعلق باللامساواة بنسبة نقطة مئوية واحدة. كما يساهم البرنامج بزيادة إجمالي دخل الشريحة التي تشكل 10 في المائة من السكان الأفقر بما يقارب 30 في المائة.

^أ Ortiz and others, 2015 (referencing ILO, 2012a).

^ب ILO, 2017b.

يشير التقرير العالمي للحماية الاجتماعية 2014-2015 الذي تصدره منظمة العمل الدولية إلى أن برامج الحماية الاجتماعية أدت دوراً أساسياً خلال الأزمة المالية والاقتصادية العالمية التي بدأت في عام 2008. ففي المرحلة الأولى من الأزمة (2008-2009)، اعتمدت 48 دولة على الأقل من بين الدول ذات الدخل المرتفع والمتوسط حزمة تحفيز بقيمة 2.4 تريليون دولار رُصد قرابة ربعها لتدابير الحماية الاجتماعية. وكان هذا الدعم بمثابة عامل استقرار تلقائي ساعد الاقتصادات على استعادة توازنها وحماية العاطلين عن العمل والمستضعفين في الدول التي طالتها الأزمة. لكن في المرحلة الثانية من الأزمة، ابتداءً من عام 2010، عكست حكومات عدة توجهها وباشرت بوضع سياسة مالية تقشفية، رغم الحاجة الماسة إلى مواصلة دعم الفئات الضعيفة من السكان وتحقيق استقرار الاستهلاك. وقد شملت التدابير ضبط أوضاع المالية العامة وتقليص النفقات العامة لعام 2014. وقد اتبع 122 بلداً هذا التوجه، منها 82 بلداً من البلدان النامية⁵².

الأدنى من الحماية الاجتماعية، مقابل مدفوعات أخرى كالتسليح، أو الإنفاق على المشاريع الإنشائية الباذخة وذات الفائدة المحدودة أو التي تفيد فئات ضيقة من المجتمع. ويشير تقرير لمنظمة العمل الدولية إلى ضرورة زيادة الاستثمارات في الحماية الاجتماعية بصفته توجهاً أساسياً في السياسات التنموية⁵¹.

3- الاستدامة والاستقرار

من الضروري جداً تقليص العوامل التي تؤدي إلى التقلبات في برامج الحماية الاجتماعية وعدم استقرارها أو استدامتها وتقلص القدرة على التنبؤ والتخطيط والتنسيق. هذه المشكلات يمكن أن تؤدي على سبيل المثال إلى الاعتماد المفرط على المساعدات الخارجية لتمويل خطط وبرامج الحماية الاجتماعية (دولة فلسطين مثال صارخ على ذلك)، أو إلى ربط برامج الحماية الاجتماعية بالأوضاع السياسية أو بتقلبات الدورات الاقتصادية.

الجدول 5. الاستراتيجيات المالية للحماية الاجتماعية: أمثلة من العالم

الاستراتيجية	بوليفيا	بوتسوانا	البرازيل	كوستاريكا	لوسوتو	آيسلاند	ناميبيا	جنوب أفريقيا	تايلاند
إعادة تويب النفقات				*	*	*		*	*
زيادة العائدات الضريبية	*	*	*		*	*			*
توسيع المساهمات في منظومة الضمان الاجتماعي			*	*	*		*	*	*
تقليص الأعباء المترتبة عن خدمة الديون	*	*	*	*	*			*	*
تقليص التدفقات المالية غير المشروعة						*	*		
زيادة الدعم							*		
استخدام الاحتياطات المالية	*	*	*						
اعتماد سياسات اقتصاد كلي أكثر ملاءمة	*		*			*			

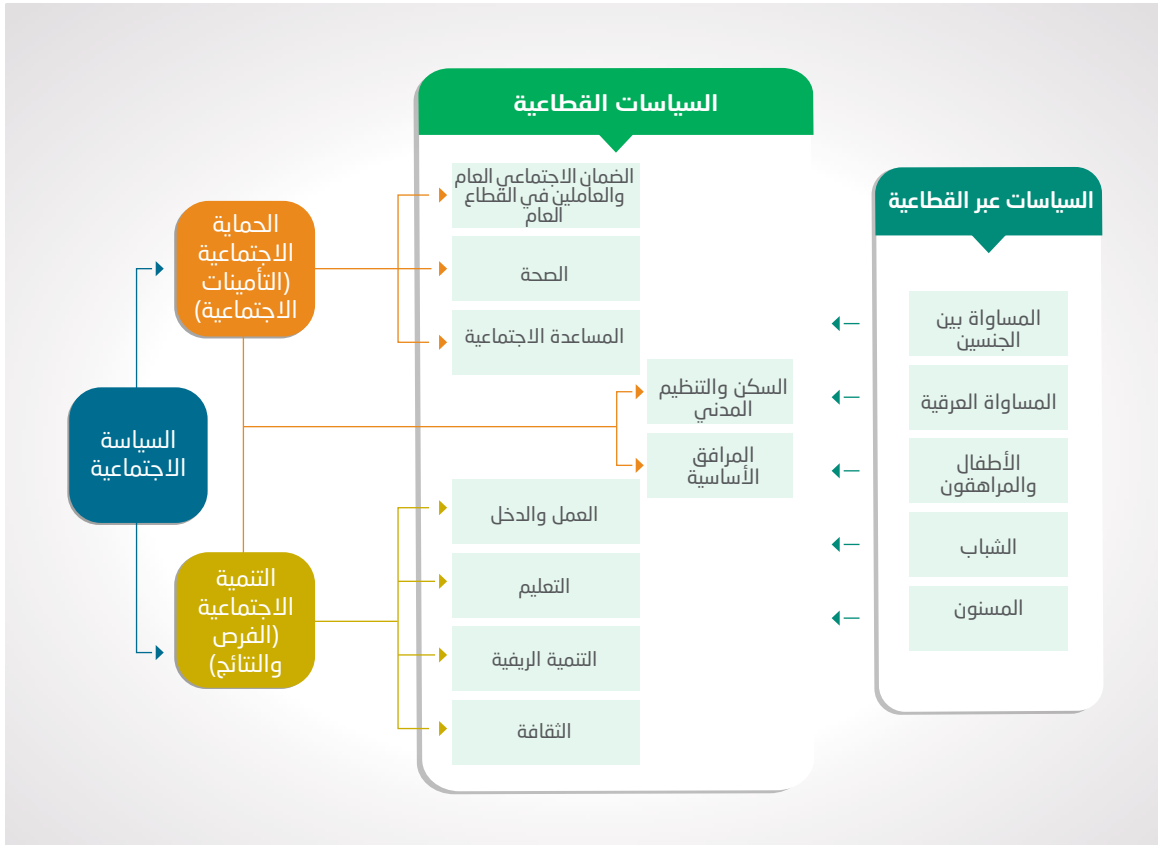
4- المقاربة الشاملة

- اعتماد طريقة تشاركية؛
- احترام مبادئ عدم التمييز والمساواة بين الجنسين والإدماج الاجتماعي؛
- البناء على آليات الحماية الاجتماعية القائمة، وتطوير مزيد من التدابير اعتماداً على السياق الاقتصادي والسياسي للبلد؛
- ضمان تناسب المستحقات من حيث المبلغ والمدة؛
- إنجاز المقترحات بطريقة تتوافق مع مبادئ حقوق الإنسان، مثل احترام كرامة الإنسان وعدم التمييز، مما يتطلب من برامج الحماية الاجتماعية عدم وصم المستفيدين، أو الحط من كرامتهم في أية مرحلة من مراحل التنفيذ.

تساعد سياسات الحماية الاجتماعية المدرجة ضمن استراتيجيات وطنية متكاملة للتنمية الاجتماعية على توفير حد أدنى أساسي للضمان الاجتماعي يشمل جميع المواطنين والمواطنات ويضمن للجميع دخلاً أعلى من خط الفقر الوطني، ونفاذاً إلى الخدمات الأساسية من رعاية صحية وغذاء وتعليم. ويشكل نظام الحد الأدنى للحماية الاجتماعية أداة أساسية لمكافحة الفقر ومواجهة اللامساواة وتحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية. وفي هذا الصدد، لا بد من مراعاة العناصر الأساسية التالية⁵³:

- وضع استراتيجيات متكاملة على الصعيد الوطني (قطاعية وعبر قطاعية)؛

الشكل 9. سياسة الحماية الاجتماعية ضمن سياسة اجتماعية متكاملة (حالة البرازيل)



المصدر: الإسكوا.

5- تطوير القدرات المؤسساتية

- التنسيق المؤسسي بين الجهات الحكومية لتفعيل أدائها وللمحد من الازدواجية، وبينها وبين الجهات غير الحكومية لتوسيع دائرة المستفيدين والحد من المنافسة؛
- توفير قاعدة بيانات وطنية موحدة حول الفئات والمناطق والأسر الفقيرة، لضمان الفعالية في تنفيذ سياسات الحماية الاجتماعية، حيث يحد غياب البيانات الكافية من قدرة الوزارة على تحليل الوضع وترشيد الموارد وتصميم السياسات والبرامج الملائمة؛
- تناسُب القدرات المؤسساتية مع المقاربات المعتمدة، فالتحويلات المشروطة مثلاً، تتطلب توفر قدرات إدارية في الحكومة بالإضافة إلى توفر الخدمات التعليمية والصحية، ودون هذه القدرات فإن التحويلات المشروطة تكون بلا معنى لغياب القدرة على المتابعة، ويُستحسن تحويلها إلى مساعدات غير مشروطة في هذه الحال.
- تعزيز وضوح الأدوار والمسؤوليات داخل المؤسسة الواحدة وبين المؤسسات المنخرطة في قطاع الحماية الاجتماعية لتلافي الخلط في المهام والأدوار بين المؤسسات المعنية (ومنها وزارة الشؤون الاجتماعية، ووزارة العمل، ووزارة الأوقاف، ومؤسسات أخرى)؛
- تعزيز وضوح الأدوار والمسؤوليات داخل المؤسسة الواحدة وبين المؤسسات المنخرطة في قطاع الحماية الاجتماعية لتلافي الخلط في المهام والأدوار بين المؤسسات المعنية (ومنها وزارة الشؤون الاجتماعية، ووزارة العمل، ووزارة الأوقاف، ومؤسسات أخرى)؛

الإطار 26. تجربة مجالس المستفيدين/ات من خدمات وزارة التنمية الاجتماعية في دولة فلسطين

بدأ إنشاء مجالس للمستفيدين/ات من خدمات وزارة التنمية الاجتماعية في دولة فلسطين في عام 2014، وذلك بمبادرة من مؤسسة "أمان". وجاء في كتيّب أصدرته "أمان" عن هذه التجربة في عام 2016 أن المسألة المجتمعية هي إحدى الركائز الأساسية لتحقيق الديمقراطية والحكم الرشيد وهي أيضاً لبنة رئيسية في بناء التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وأن العمل التشاركي بين مختلف القطاعات والهيئات الرسمية والأهلية والخاصة يساهم في تحقيق الفوائد الجمة لكافة الفئات والشرائح، ولذلك اتجه المواطنون والمسؤولون خلال العقد الماضي إلى اعتماد ثقافة المساءلة المجتمعية التي تساهم في تحقيق الشفافية والمشاركة والاستجابة والرقابة. ومن هنا جاءت فكرة تشكيل مجالس للمستفيدين/ات من خدمات الشؤون الاجتماعية، من خلال برنامج "تجاوب" (الممول من المجلس الثقافي البريطاني)، كأداة مساءلة مجتمعية تساهم في تحسين جودة الخدمات وفي معالجة ضعف التواصل بين وزارة التنمية والشؤون الاجتماعية ومستفيديها.

وتبنت الوزارة هذه المبادرة تجسيداً لمبدأ المساءلة المجتمعية التي تتيح مشاركة فئات المجتمع الأكثر حرماناً وتهميشاً (مثل الفقراء، والأشخاص ذوي الإعاقة، والمطلقات، والأرامل، والمسنين) في عملية تقييم الخدمات وتطوير السياسات. وتم تشكيل هذه المجالس كتجربة في أربع محافظات (نابلس وبيت لحم وقلقيلية وغزة).^٢

^١ أسس الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) في عام 2000، بمبادرة عدد من مؤسسات المجتمع المدني العاملة في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان والحكم الصالح، كحركة مجتمع مدني تسعى لمكافحة الفساد وتعزيز منظومة النزاهة والشفافية والمساءلة في المجتمع الفلسطيني.

^٢ لمزيد من التفاصيل عن مراحل تشكيل هذه المجالس يمكن زيارة الرابط: <https://www.aman-palestine.org/ar/reports-and-studies/5989.html>

6- المشاركة والشفافية

الاجتماعية وغيرها من السياسات والإجراءات لكي تكون قابلة للتحقيق، ولكي تساهم في تعديل توزيع الأعباء الأسرية على الرجال والنساء في الأسر العربية على نحو خاص. من ناحية أخرى، تتضمن غالبية أنظمة الحماية الاجتماعية السائدة في البلدان العربية بنوداً تمييزية ضد النساء. وإذ يرتبط مضمون الحماية الاجتماعية بشكل عام ارتباطاً وثيقاً بحقوق النساء، مثل صحة الأم، ورعاية الطفل وفوائد الأمومة، يتوجه العديد من برامج الحماية الاجتماعية إلى النساء داخل الأسر أو الأسر التي تعيها امرأة. فمثلاً، تشكل النساء 94 في المائة من المستفيدين من مبادرة المنح الأسرية البرازيلية «بولسا فاميليا»⁵⁴. فمن الممكن أن تؤدي برامج الحماية الاجتماعية إلى تفاقم اللامساواة إذا لم تراعى الاختلافات بين الرجل والمرأة في جميع مراحل التخطيط والتنفيذ والتقييم.

طاء. مقارنة بين أنظمة الحماية الاجتماعية التي تراعي مفاهيم العدالة الاجتماعية وتلك التي لا تراعيها

في ضوء ما سبق، يمكن تلخيص نقاط الاختلاف بين أنظمة الحماية الاجتماعية المراعية للعدالة الاجتماعية وتلك التي لا تراعيها في ما يلي:

أوصت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم 19 المتعلق بالحق في الضمان الاجتماعي، بجعل الشفافية جزءاً لا يتجزأ من خطط وبرامج الحماية الاجتماعية وإشراك المستفيدين في إدارتها، كاختيار أساليب ومعايير الأهلية، ومستوى الفوائد، وآليات الشكاوى والانتصاف، وكذلك بإشراك المجتمع المدني في التصميم والتنفيذ والرصد. وتساعد الشفافية والمشاركة على تقبل البرامج، وحسن تصميمها وتنفيذها.

7- الالتزام بالمساواة بين الرجال والنساء⁵⁴

لا بد من الحرص على أن تساهم برامج الحماية الاجتماعية في معالجة الأوجه المتعددة لأشكال التمييز الذي تتعرض له النساء، وتلبية الاحتياجات المحددة للمرأة. فالعديد من الضمانات الأساسية التي يجب أن تتناولها السياسات الاجتماعية وأنظمة الحماية، بما فيها الحد الأدنى للحماية الاجتماعية، مرتبط عضوياً بحقوق المرأة. وفي هذا الصدد، فإن إعادة النظر في المقاربات الاقتصادية السائدة التي لا تقمّ عمل المرأة في إعادة الإنتاج الاجتماعي ولا في الإنتاج الاقتصادي المباشر ولا في العمل المنزلي، تتوقف إلى حد بعيد على توسيع منظومة الحماية

الحماية الاجتماعية التي لا تراعي مفاهيم العدالة الاجتماعية	الحماية الاجتماعية التي تراعي مفاهيم العدالة الاجتماعية
مقاربة جزئية أو قطاعية، تقوم على الاستهداف ضمن نطاق ضيق، وعلى مفهوم الحاجة المباشرة والإجراءات التعويضية للفئات المستهدفة.	مقاربة شاملة تتعدى التوجه فقط إلى الفئات الاجتماعية والأفراد الأكثر فقراً أو المعرضة للإقصاء الاجتماعي، لتشمل كافة المجتمع على أساس مفهوم الحق.
اعتماد تمويل برامج الحماية الاجتماعية على مصادر غير مستقرة، لا سيما المساعدات الأجنبية والقروض.	استدامة تمويل برامج الحماية الاجتماعية وعدم اعتمادها على الدعم الخارجي.
مقاربات تفتقر إلى الاستقرار وتنقلب وفق سياسات الحكومات الاقتصادية والدورات الاقتصادية.	ملاءمة محتويات سياسة الحماية الاجتماعية للواقع والتحديات الاقتصادية والاجتماعية ووضع إطار قانوني واضح ومحدد.
تدخلات تفتقر إلى آليات واضحة للمشاركة والشفافية.	الإجراءات التنفيذية والإدارية المتخذة تضمن فاعلية البرامج وقدرة الوصول إلى الشرائح المجتمعية المختلفة، والمشاركة والشفافية.

ياء. تمرين

1- طرح افتراضي

اعتمدت إحدى الدول العربية في الوثيقة التوجيهية لمخطط التنمية 2016-2020 هدف إرساء نهج وطني متكامل للحد الأدنى للحماية الاجتماعية. ويشير المخطط إلى أن الاستراتيجية تعتمد على تكريس حق الفرد في التغطية الاجتماعية والعمل اللائق وتدعم الحلول المستدامة للفقير من خلال ترسيخ مبدأ الاعتماد على الذات والإدماج الاقتصادي مع تفعيل دور المجتمع المدني في معاضدة جهود الدولة.

- ◀ تقدم الوثيقة أربعة محاور للعمل ضمن مشروع إرساء النهج الوطني للحد الأدنى للحماية الاجتماعية:
 1. إنشاء قاعدة بيانات موحدة ومفصلة تشمل الفئات المستهدفة، ويعتمدها كل الأطراف وتراجع دورياً؛
 2. استحداث آلية لمتابعة أوضاع العائلات المستحقة التي تستجيب لمقاييس الانتفاع بالبرامج الاجتماعية في إطار الحد الأدنى للحماية الاجتماعية، وذلك بهدف المتابعة والتقييم الدوريين؛
 3. إدخال إصلاحات على مستوى الدعم لترشيد تدخلاته وإحكام عملية انتقاء المنتفعين/ات وتصويب التدخلات؛
 4. تطوير دور الجهات (المؤسسات) اللامركزية في مجال البرامج والتدخلات الاجتماعية وفي عملية الاستهداف وتحديد قائمة المستفيدين/ات عبر تدعيم اللامركزية وبالتنسيق مع الجهات المسؤولة على المستوى المركزي.

2- طريقة العمل

- ◀ ينقسم المشاركون والمشاركات إلى مجموعات عمل (بحيث تتكون كل مجموعة من 5 إلى 7 أشخاص حسب العدد) لمناقشة الجوانب التالية من المشروع المقدم أعلاه:
 1. كيف يتفاعل مبدأ الاعتماد على الذات والإدماج الاقتصادي ودور الدولة في المقاربة المطروحة؟
 2. ما هي المؤسسات الرسمية المعنية بهذا المشروع؟
 3. ما هي الأدوار التي يمكن للمجتمع المدني أن يؤديها في هذا المجال؟
 4. ما هي خصائص النهج المتكامل للحد الأدنى للحماية الاجتماعية؟
 5. ما هي التوصيات التي تقدمونها للدولة من أجل تعزيز مقاربة تراعي مفاهيم العدالة الاجتماعية، خاصة في ما يتعلق باستدامة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية؟
- ◀ يتم انتقاء ممثل/ممثلة أو اثنين عن كل مجموعة ثم تلتئم المجموعات ضمن الحلقة الموسعة لتقديم ملخص عن المقاربات التي قدمت في كل منها.

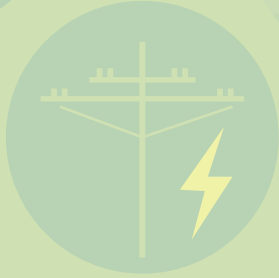
الفصل الخامس

سياسات الدعم من منظور العدالة الاجتماعية

يناقش هذا الفصل سياسات الدعم من منظور العدالة الاجتماعية ويهدف إلى تقديم حالة للنقاش حول كيفية صياغة سياسات الدعم ضمن مقاربة تراعي مفاهيم العدالة الاجتماعية. ويوضح الفصل العوامل المعيارية والتقنية التي يجب مراعاتها ضمن مقاربة تقوم على مفاهيم العدالة الاجتماعية، ويتضمن مقارنة ما بين المقاربة التي تساهم في تعزيز العدالة الاجتماعية والمقاربة التي تضعف من العدالة الاجتماعية.



تتطلب مراعاة مفاهيم العدالة الاجتماعية في صياغة أو إصلاح سياسات الدعم أن تكون هذه العمليات ضمن عملية إصلاح شاملة تتناول الإشكاليات الاقتصادية والاجتماعية الكامنة وراء الحاجة إلى برامج دعم، ومنها سياسات الزراعة والفضاء والتشغيل وهيكل الأجور بالإضافة إلى سياسات الإنتاج وأنماط الاستهلاك.



واسعة من العاملين (العمل غير المنظم، العمل غير الموصوف، المزارعون، إلخ)، في حين تحدّد أسعار السلع والخدمات وفق آليات السوق، التي غالباً ما تكون غير واضحة وتسمح بالاحتكار والتلاعب في الأسعار ورفع معدلات الربح، الأمر الذي يزيد من حجم الفجوة بين الدخل وكلفة المعيشة.

تسفر سياسات الدعم عن نتائج سريعة ومباشرة (اجتماعية وسياسية). وعادة ما تؤثر فئات ذات مصالح معينة في عملية صياغة هذه السياسات، مما يؤدي إلى تقليص فعاليتها في إعادة التوزيع. وفي مثل هذه الحالة، تؤدي سياسات الدعم إلى تقليص المصادر المتوفرة لبرامج اجتماعية أخرى لها أثر إيجابي أكبر على معالجة الفقر واللامساواة.

1- سياسات الدعم المجترأة والسياسات الشاملة التي تعالج أسباب المشكلة

ليست سياسات الدعم الوسيلة الوحيدة الممكنة لإعادة التوزيع ولا الأكثر فعالية. فالسياسة الحكيمة والتنموية هي تلك التي تعالج أسباب المشكلة بدل السماح باستمرارها والاقتصر على التعامل الجزئي مع النتائج. ويمكن لمثل هذه السياسة الشاملة أن تتضمن المكونات التالية:

- تعديل التوزيع الأولي للموارد من خلال رفع الحد الأدنى للأجور، وشموله جميع الفئات، بما في ذلك العاملون/ات في القطاعات غير المهيكلة وفي مجمل القطاعات والمهن القليلة الدخل؛
- تعميم نظام الحماية الاجتماعية وتوسيع نطاق الخدمات التي يشملها؛
- اعتماد نظام ضريبي عادل يوزع الأعباء بما يتناسب مع الثروة الفعلية ويضمن إعادة توزيعها لصالح الأقل دخلاً؛
- وضع نظام قانوني وعملي فعال لمكافحة الاحتكار وضبط التلاعب بالأسعار وتقييد الأرباح وفق أسس موضوعية وواقعية.

ألف. مدخل

تنفذ أغلبية البلدان العربية سياسات دعم الغذاء (السلع التموينية) والوقود كجزء من الإنفاق الاجتماعي، كأداة لإعادة التوزيع لصالح الفقراء والفئات الأقل دخلاً. كما يعتمد بعض هذه البلدان إجراءات مؤقتة لدعم أسعار سلع معينة في حال نشوء أزمة ما (نقص في سلع أو مواد محددة) أو حصول تقلبات غير اعتيادية في الأسعار تضعف قدرة بعض الفئات الاجتماعية على الحصول على احتياجاتها من هذه المواد. وفي حالات أخرى تتخذ إجراءات استثنائية مثل تنظيم أو تقنين توزيع بعض المواد، أو إنشاء مراكز وآليات خاصة لتوزيع بعض المواد من خلال بطاقات تموينية.

يركز هذا الفصل على سياسات الدعم ذات الطابع المؤسسي والدائمة، وهي شائعة في البلدان العربية، وتشمل غالباً بعض السلع الأساسية مثل القمح/الخبز والسكر والأرز، بالإضافة إلى دعم أسعار المحروقات (غاز ومحروقات سائلة).

باء. سياسات الدعم ودورها مقارنة مع السياسات التنموية الشاملة

لو وضعنا جانباً الظروف الاستثنائية والإجراءات المؤقتة التي ترتبط بها، تشكل الفجوة بين مداخيل شرائح معينة من السكان وكلفة المعيشة الأساس المنطقي لسياسات الدعم. وتعتبر هذه الفجوة عن اختلال في آليات الاقتصاد بحيث لا يتحقق التوازن المطلوب بين المداخيل وكلفة المعيشة بشكل تلقائي من خلال الآليات الاقتصادية الوطنية، فتتدخل الحكومات سياسياً وإدارياً من أجل التخفيف من أثر هذا الاختلال وتقليص الفجوة بين الدخل وكلفة الحياة للفئات الأكثر تضرراً.

في مثل هذه الحالة، يكون الخلل كامناً في التوزيع الأولي للموارد في البلد، وينعكس في انخفاض الأجور وعوائد العمل بالنسبة إلى قطاعات أو فئات

2- الأبعاد الدولية لسياسات الدعم

ثمة إجراءات وسياسات أخرى ذات الأثر المباشر على الاقتصاد الوطني وعلى معيشة بعض فئات السكان، منها خصوصاً سياسات التجارة الدولية والأسعار في الأسواق العالمية. وعلى سبيل المثال، تؤثر السياسات الزراعية الدولية والإقليمية أو تلك التي يتخذها بلد معين في مجال دعم منتجاته الزراعية، مباشرة على وضع المزارعين وعلى الأسعار في البلدان المستوردة أو المصدرة. كما تشكل أسعار النفط التي تحدّد عالمياً مثلاً واضحاً للتأثير المباشر على سياسات دعم أسعار المحروقات في مجمل البلدان التي تعتمد سياسات الدعم. وهذه الإشارة إلى الوضع الدولي ضرورية لأن البلدان الصناعية المتقدمة تعتمد سياسات دعم مباشر أو غير مباشر لإنتاجها بمبالغ تفوق بكثير مجمل ما تنفقه البلدان النامية على دعم بعض السلع لديها، وغالباً ما تطالب البلدان النامية بإلغاء الدعم، بما في ذلك من قبل البلدان التي تدعم منتجاتها أصلاً (ومن الأمثلة، سياسة الدعم للمنتجات الزراعية في الاتحاد الأوروبي؛ وسياسات سعر الصرف التي تعتبر دعماً للصادرات في حال خفض سعر الصرف من قبل بلد مصدّر).

عندما تحجم حكومة ما عن اتخاذ إجراءات من أجل تعديل توجهاتها الاقتصادية وآليات اقتصادها الوطني التي تولد فجوة بين الدخل وكلفة المعيشة، أو عندما ترغب في إجراء أي تعديل لأي سبب كان، فهي تلجأ إلى سياسات الدعم الشائعة كإجراء رئيسي لردم الفجوة المشار إليها، بالإبقاء على الآليات كما هي، وعلى الأسباب المولدة للمشكلة دون علاجها، والتوجه إلى الفئات الأكثر حاجة على أضييق نطاق ممكن، وتحديد السلع المطلوب دعمها على أضييق نطاق ممكن أيضاً. إلا أن هذا النظام، عدا عن كونه لا يعالج سبب المشكلة، هو محل اعتراض وضغط من قبل الجهات المانحة والمؤسسات المالية الدولية التي تطالب بإلغاء الدعم لكونه إجراءً سياسياً وإدارياً متعارضاً مع آليات السوق من جهة، ويزيد من الخلل في ميزانية الدولة من جهة أخرى؛ كما أنه معرّض للكثير من التشوهات والانحرافات في التطبيق على

المستوى الوطني، الأمر الذي يجعل الفقراء الأقل استفادة منه في بعض الحالات، بينما تنتفع منه شبكة الوسطاء وفئات أخرى. وتركز الفقرات التالية على هذه المشكلات التي لها طابع عملي.

جيم. صياغة سياسة الدعم

تتطلب مراعاة مفاهيم العدالة الاجتماعية في صياغة أو إصلاح سياسات الدعم تمييز الآثار المترتبة على الشرائح الأكثر عرضة واتخاذ إجراءات من حيث التوقيت والجهوية المؤسسية للاستجابة لاحتياجات هذه الفئات. وفي هذا الإطار، من المهم عدم إلغاء الدعم بشكل كلي ومباشر، بل من الأنجع معالجة الجوانب التي تقلص فعالية هذا الدعم، مثل التسرب إلى الشرائح غير المستحقة، وتوجيهه إلى الفئات الأكثر عرضة. وهذا قد يساعد على تفادي الحاجة إلى إلغاء الدعم بطريقة تترك آثاراً مجحفة على الشرائح الأكثر تهميشاً. كما من الضروري مقارنة عملية إصلاح الدعم ضمن عملية إصلاح شاملة تتناول الإشكاليات الاقتصادية والاجتماعية الكامنة وراء الحاجة إلى برامج دعم، ومنها سياسات الزراعة والغذاء والتشغيل وهيكل الأجور بالإضافة إلى سياسات الإنتاج وأنماط الاستهلاك.

دال. سياسات الدعم في البلدان العربية

كانت سياسات الدعم واسعة الانتشار في غالبية البلدان العربية في المراحل الأولى التي تلت الاستقلال الوطني اعتباراً من مطلع الخمسينيات. ويعود ذلك إلى مجموعة عوامل، منها أن الحكومات الوطنية وجدت نفسها مسؤولة عن إدارة اقتصاد البلد وتلبية احتياجات السكان في لحظة تاريخية تلت مباشرة الخروج من الحرب العالمية الثانية، وحروب/نضالات الاستقلال، وفي لحظة كانت فكرة مسؤولية الدولة الاجتماعية هي السائدة في الغرب والشرق على حد سواء.

زمنية متعددة، خاصة في فترة ما بعد الحراك الشعبي الذي شهدته عدد من البلدان العربية مع نهاية عام 2010.

عادة ما تركز النقاشات المتعلقة بإصلاح سياسات الدعم على الحد من الضغط الذي تفرضه هذه السياسات على الميزانية العامة للدولة والبحث عن بدائل في شكل مساعدات اجتماعية موجهة. وتقوم المؤسسات الدولية، ومنها صندوق النقد الدولي، بدور فاعل في الدفع إلى هذه النقاشات في المنطقة العربية، حيث يدعو الصندوق إلى تخفيض الدعم، كجزء من التوصيات التي يقدمها للبلدان.⁵⁶

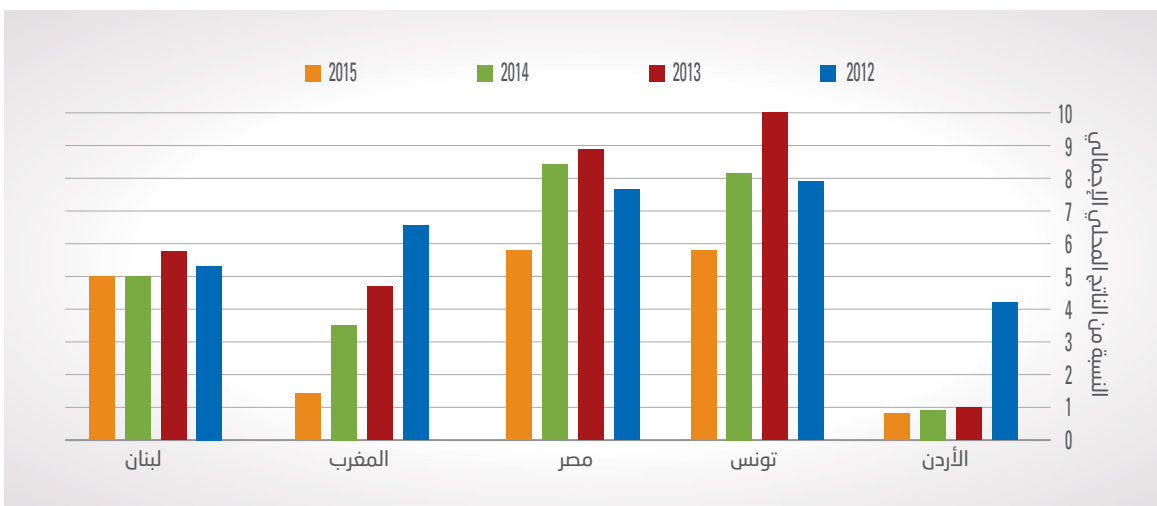
ويمثل دعم أو إعانات الوقود والغذاء نسبة 10 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي أو 20 في المائة من مجموع النفقات. وليس من السهل توفير تقديرات دقيقة بشأن الدعم في مختلف البلدان، لأن الإعانات غالباً ما تقتن بتحويلات أو نفقات أخرى مخصصة للاستحقاقات الاجتماعية. غير أن الأرقام تشير إلى أن أكثر من ربع الإنفاق الجاري للحكومة في عدد من البلدان، مثل الأردن وعمان والكويت ومصر، خصص للإعانات في عام 2011 ولإعانات الطاقة على وجه الخصوص. وفي مصر مثلاً، ارتفع معدل دعم المواد

وفي البلدان العربية التي اتبعت سياسات قومية - اشتراكية - إسلامية كان هذا النهج سائداً انطلاقاً من النظرية الدولية للنظام وشمل أيضاً خدمات أساسية أخرى (بما فيها السكن على سبيل المثال في الجزائر، والجمهورية العربية السورية، والسودان، والعراق، وليبيا، ومصر، واليمن). وبقي هذا النهج مقتصرًا على الأساسيات في البلدان التي اتبعت اقتصاد السوق، وإن كان مطعماً بتوجهات دولية أو ريعية أحياناً كثيرة (مثلاً في الأردن، وتونس، ولبنان، والمغرب).

أما في بلدان الوفرة النفطية، لا سيما الصغيرة منها في مجلس التعاون الخليجي، فقد كانت وفرة الموارد المالية هي السبب الأول الذي شجع على اعتماد سياسات رعائية - توزيعية شاملة نسبياً، وتتضمن دعماً مباشراً أو غير مباشر لكل مستلزمات الحياة في هذه البلدان (وهو ما بدأ يتغير خلال السنوات الأخيرة مع تنامي التوترات السياسية في المنطقة وزيادة الإنفاق الأمني والعسكري المترافق مع تراجع العائدات النفطية بحكم التراجع العالمي في أسعار النفط).

وقد شهد العديد من البلدان العربية نقاشات حول مراجعة أو إصلاح سياسات الدعم، وذلك في فترات

الشكل 10. قيمة الإنفاق الحكومي على الدعم كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي في بعض البلدان العربية



المصدر: الإسكوا، 2018، ص. 46.

ملاحظة: قد لا تكون البيانات المتعلقة بالإعانات دقيقة وقابلة للمقارنة بين مختلف البلدان. وتشمل بيانات تونس ولبنان الإعانات والتحويلات؛ وتشمل بيانات الأردن ومصر تلك المتعلقة بدعم الغذاء والوقود.

العملية أيضاً، ويتطلب نجاح عملية إصلاح منظومة الدعم التعامل مع الأسباب الرئيسية العامة والخاصة الكامنة وراء الحاجة إلى برامج دعم كل حالة على حدة، وذلك ضمن الإطار العام الموجه لمجمل السياسات الاجتماعية والاقتصادية في بلد معين.

فعلى المستوى العام، تبقى سياسات الدعم إجراءات مؤقتة من حيث المبدأ، تهدف إلى تصحيح خلل ناجم عن النظام الاقتصادي نفسه، وتُتخذ من خارج سياق الاقتصاد وقواعده، وبالتالي لا يفترض أن تتحول إلى سياسات دائمة. إلا أن الفجوة بين الدخل وكلفة المعيشة تستدعي الدعم في حال العجز عن إصلاح الاقتصاد أو عدم وجود إرادة لذلك، وقد يتحول هذا الأمر إلى ممارسة مزمنة تمتد عقوداً، بحيث تصبح سياسة الدعم أمراً عادياً، ويصبح سعر السلعة أو الخدمة المدعومة هو سعرها الطبيعي. وبناءً عليه، يصبح رفع الدعم عن سلعة معينة بمثابة رفع سعرها ويكون ذلك بقرار سياسي من الحكومة. ويمكن أن يسبب هذا القرار احتجاجات لأن ارتفاع سعر السلعة نتيجة رفع الدعم يترك أثراً فورياً على القدرة الشرائية للناس، لا سيما الفقراء ومحدودي الدخل.

وينطبق الأمر أيضاً على حالات الدعم الخاصة. ففي مجال دعم السلع الزراعية، ترتبط الحاجة إلى سياسات الدعم بفشل سياسات الأمن الغذائي والسيادة الغذائية. وقد تحولت أغلبية البلدان العربية إلى مستورد صاف للغذاء، غير قادرة على إرساء الحق في الغذاء ضمن السياسات الزراعية والغذائية المتبعة. وبالتالي، يتعرض المواطنون/ات في كثير من الحالات إلى النتائج السلبية لتقلب أسعار الغذاء على المستوى الدولي. أما دعم الطاقة، وبينما ارتبط بأهداف رامية إلى تعزيز أمن الطاقة والحصول عليها، فقد تسبب في كثير من الأحيان بتكلفة عالية على المستويات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، بما في ذلك تحويل الموارد باتجاه عمليات اقتصادية غير فعالة وغير بيئية، وتفاقم مشكلة اللامساواة. وترتبط الحاجة إلى مثل هذه السياسات بإشكاليات في عمليات الإنتاج والاستهلاك، بالإضافة إلى عدم القدرة على الانتقال بالعمليات الإنتاجية إلى مسارات أقل اعتماداً على

الغذائية وإعانات الوقود، كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، إلى 10 في المائة وخصص أكثر من ثلاثة أرباع هذه النفقات للوقود. وفي الأردن، شكلت إعانات الغذاء والوقود 4 في المائة تقريباً من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2012، وخصصت نسبة 76 في المائة من الإعانات للوقود. غير أن التغيرات في أسعار النفط والضغط السياسية والإصلاحات على الإنفاق أثرت على الإعانات في أعقاب الحراك الشعبي. ويعرض الشكل 10 قيمة الإنفاق الحكومي على الدعم في عدد من البلدان العربية.

هاء. سياسة دعم تراعي مفاهيم العدالة الاجتماعية

يتطرق هذا الجزء إلى إصلاح سياسات الدعم عامة دون التفرقة بين الخصائص المتعلقة بدعم السلع الغذائية وتلك المتعلقة بدعم الطاقة. ولا بد من الإشارة إلى أن إشكالية برامج دعم الطاقة أعمق من تلك المتعلقة ببرامج دعم السلع الغذائية، خاصة من ناحية حجم هذا الدعم وأثره على الميزانية العامة، بالإضافة إلى ارتباطه بالمصالح الاقتصادية والآثار المترتبة على الجوانب البيئية. ويتناول تباعاً النقاط التالية:

1. الأسباب والنتائج؛
2. الجوانب الاجتماعية والحقوقية؛
3. الآليات والقدرات المؤسسية؛
4. العلاقة مع خطة الحماية الاجتماعية؛
5. الشفافية والمشاركة.

1- الأسباب والنتائج

تم توضيح السياق الذي تظهر فيه الحاجة إلى سياسات الدعم في الفقرات السابقة. ولا تنبع ضرورة التصدي للأسباب التي تولد الحاجة إلى سياسات الدعم من متطلبات الاتساق النظري وحسب، بل من الناحية

الإطار 27. تجربة إندونيسيا في إصلاح الدعم

تشير تجربة إندونيسيا إلى أن إدراج التحويلات النقدية غير المشروطة وبرامج الانتقال إلى استخدام الطاقة البديلة، في عملية إصلاح الدعم، ساهم في فاعلية ونجاح هذه العملية. كما اعتمدت الحكومة عدداً من الإجراءات القصيرة المدى لمساعدة الشرائح المتأثرة على التكيف، منها برنامج للتأمين الصحي للفقراء، وبرنامج للمساعدة في دفع الأقساط المدرسية، وبرنامج لإعادة تأهيل البنية التحتية في عدد من القرى الأقل دخلاً. وقد أظهرت تجربة إندونيسيا أن نجاح برامج التحويلات النقدية المباشرة يعتمد على القدرة المؤسسية، بما في ذلك قاعدة البيانات الديمغرافية المستخدمة لتطوير هذه البرامج، وجاهزية التعامل مع التحديات المتعلقة بإعداد وتنفيذ البرامج ولاحفاً رصد النتائج التي تسفر عنها.

ولكن، بالرغم من النجاح النسبي لتجربة إندونيسيا، اندلعت احتجاجات في 35 في المائة من أصل 566 قرية مستفيدة من البرامج بسبب عدم تلقي المحتجين المبلغ الموعود، أو لأنهم صُنفوا من غير المؤهلين بالرغم من حالتهم الاجتماعية. وقد وقعت إصابات في مكان التوزيع في 15 في المائة من القرى، بما في ذلك ثلاث وفيات.

المصدر: Beaton and Lontoh, 2010.

ملاحظة: يتناول التمرين الثاني المدرج في نهاية هذا الفصل مناقشة تجربة إندونيسيا في إصلاح الدعم.

المهم والمفيد أن تقوم البدائل المقترحة لإصلاح برامج الدعم على هيكلية مؤسسية فعالة وأن يتم اختبار البدائل قبل إلغاء برامج الدعم على السلع.

2- الجوانب الاجتماعية والحقوقية

لا بد من الاهتمام بالنواحي الاجتماعية والحقوقية في مقارنة سياسات الدعم وتقييم آثارها، بما في ذلك الأثر على مستويات الفقر، وعلى القدرة الشرائية للأسر والأفراد في فئات الدخل المنخفض، وعلى حالة الطبقة الوسطى الاقتصادية والاجتماعية. ولا بد من الإشارة مرة أخرى إلى أن الطابع المزمّن والمستمر لبرامج دعم بعض السلع الغذائية الرئيسية أو المحروقات، يحوّل الفرق بين سعر السوق والسعر المدعوم إلى نوع من الدخل غير المباشر. وهو يمثل بطريقة أخرى جزءاً من الأجر الاجتماعي الذي يضم إلى الأجر النقدي الأساسي التحويلات والتقديمات العينية وخدمات الحماية الاجتماعية وكذلك الدعم، حيث تصبح كل هذه المكونات هي الأجر الذي يتلقاه العامل/ة أو الموظف/ة أو المواطن/ة عموماً، ولذلك يكتسب صفة الحق المكتسب - وهذا تفسير موضوعي من الناحية الواقعية - ويصبح إلغاء الدعم دون بدائل فعالة وفورية الأثر، بمثابة انتزاع

الطاقة التقليدية. وفي النتيجة، يعتمد نجاح عمليات الإصلاح واستدامتها على قدرة الدولة على اتباع مسار تحوُّلي يتعامل مع أصل المشكلة الاقتصادية والاجتماعية التي ولدت الحاجة إلى سياسات دعم واسعة.

وخلال فترات عدم الاستقرار، كالأزمات الاقتصادية أو الأزمات السياسية، عادة ما تعاني البلدان من ضعف في الهياكل المؤسسية وضغوط على الفئات الاجتماعية الفقيرة إضافة إلى ارتفاع في أسعار السلع الأساسية، مما قد يستوجب بدائل لسياسات الدعم على شكل مساعدات مجتزأة وموجهة تقتصر على معالجة المشكلات وتلبية الاحتياجات الأساسية للشرائح الفقيرة وتلك القريبة من خط الفقر.

ففي ظل ضعف القدرة المؤسسية (بما في ذلك قاعدة البيانات المتاحة)، تعاني برامج المساعدات والتحويلات الاجتماعية (البرامج الموجهة لفئات محددة) من صعوبات إدارية وفنية في التنفيذ تعيق عملية الاستهداف الفعالة وبالتالي القدرة على الوصول إلى الفئات الفقيرة أو المناطق التي تضم العدد الأكبر من الفقراء والفئات المحتاجة. فمن

وتوسيع نطاقه في العقود السابقة - استجابة لنصائح الجهات المانحة والمؤسسات المالية الدولية، التي تعتبر ذلك من الشروط الرئيسية للموافقة على القروض والمنح والاستثمارات، ومساهمة في تحقيق التوازن المالي لجذب الاستثمار والمساعدات. وبناء عليه، فإن رفع الدعم لا يسعى إلى تحقيق أهداف اجتماعية بل إلى تحقيق التوازن المالي، ولذلك من الملاحظ أن أصحاب هذا التوجه يبالغون في إبراز مساوئ سياسة الدعم لتبرير إلغائها، ويكون ذلك في أغلب الأحيان دون أخذ المفاعيل الاجتماعية في الاعتبار. ويجري ذلك عن طريق استنساخ الإجراءات من خلال قرارات سياسية - إدارية فوقية، ولا يبذل الجهد الكافي لابتكار الحلول والبدائل والآليات. وإذا كان هناك أي تفكير أو تمهّل أو تدرّج، فهو يكاد

لحق مكتسب أيضاً. في مصر مثلاً، تنفق الأسر التي تكسب حوالي 102 دولار أمريكي في الشهر قرابة 60 في المائة من دخلها على المواد الغذائية⁵⁸، وبالتالي فإن الآثار التضخمية لإزالة الدعم يمكن أن تدفع الفئات الأكثر عرضة إلى مستويات أعمق من الفقر. لذلك، من الضروري تخفيف العبء عن الميزانية العامة من دون التفريط بالأبعاد المتعلقة بالعدالة الاجتماعية. ويتضمن ذلك الاهتمام بواقع الشرائح الأقل قدرة والأقرب إلى خط الفقر إضافة إلى تلك التي دون خط الفقر. ولا بد من أخذ مسألتين هامتين في الاعتبار هنا، وهما:

- المسألة الأولى تتعلق بمصداقية سياسة رفع الدعم نفسها من منظور الفقراء وشرائح واسعة من المواطنين/ات. ففي أغلب الأحيان تتجه الحكومات إلى رفع الدعم - الذي كانت سباقة إلى تقديمه

الإطار 28. برنامج الدعم في مصر: التركيز على الإصلاح وليس الإلغاء

بلغ حجم التسرب في برنامج دعم المواد الغذائية في الفترة 2008-2009 (الذي كانت قيمته 21 مليار جنيه مصري) 5.5 مليار جنيه، تسرب منها 3.7 مليار جنيه من خلال الخبز البلدي المدعوم، الذي يحصل عليه الأغنياء أو يذهب إلى السوق السوداء للدقيق المدعوم (تقرير للبنك الدولي). كما شاب البرنامج خلل في التوزيع المناطقي، فقد حصلت القاهرة على حصة من الدعم تتجاوز النصيب العادل بحسب عدد سكانها مقارنة بمحافظات الصعيد. وتشير الدراسات إلى إمكانية توفير 73 في المائة من تكلفة دعم الغذاء من خلال إعادة توجيه الدعم لخدمة الفقراء.

تتطلب مراعاة العدالة الاجتماعية أخذ النقاط التالية في الاعتبار:

- التقدم التدريجي في إعادة النظر في برامج الدعم، من خلال الاحتفاظ بالدعم العيني مع اتخاذ إجراءات موازية عبر التحويلات النقدية المشروطة بالانتظام في التعليم والخضوع للرعاية الصحية؛
- إعادة النظر في الدعم الذي يذهب إلى الشرائح الغنية والمقتدرة مثل دعم الغاز الموجه للمصانع الكثيرة الاستهلاك للطاقة، والذي يترجم إلى دعم صناعات مضرّة بالبيئة؛
- معالجة أسباب التسرب المرتبطة بالقدرات المؤسساتية للدولة التي تدير برامج الدعم؛
- إعادة توجيه الدعم لخدمة الفقراء مما يحسن مستويات المعيشة لملايين المصريين ويمكنهم من مواجهة الفقر؛
- الترافق مع عملية إصلاح أشمل تتناول الإشكاليات الاقتصادية والاجتماعية الكامنة وراء الحاجة إلى برامج دعم، ومنها سياسات الزراعة والغذاء وسياسات التشغيل وهيكل الأجور بالإضافة إلى سياسات الإنتاج وأنماط الاستهلاك.

تحديد رزمة الدعم التي تحتاج إليها الشرائح المستفيدة، بالإضافة إلى تقييم برامج الدعم بطريقة دورية (يرد عرض لتجربة مجالس المستفيدين/ات من خدمات وزارة التنمية الاجتماعية في دولة فلسطين، في الفصل الرابع، الإطار 26).

وإذا ما ركزت عملية الإصلاح على تحسين آليات العمل للوصول إلى الفئات الأكثر حاجة وتقليص التسريبات، فقد يحول ذلك دون إلغاء برامج الدعم. مثلاً، من الممكن الحد من التسريب في دعم المواد الغذائية بتركيز التسعير المدعوم على مرحلة البيع النهائية للمستهلك بدل أن تتم كل عمليات التبادل المرتبطة بالمادة المدعومة بأسعار مدعومة⁶⁰. في حالة الدقيق مثلاً، تتضمن العمليات الوسيطة تلك المرتبطة بعلاقة المورد بالمطاحن ومن ثم المطاحن بالمخابز.

4- العلاقة مع خطة الحماية الاجتماعية⁶¹

ما لم تتوفر خطط مستدامة وشاملة للحماية الاجتماعية، تبقى مراجعة سياسة الدعم مجتزأة وتحمل آثاراً مجحفة بحق المحتاجين وغير مراعية للعدالة الاجتماعية. ففي ظل ضعف البدائل، مثل برامج المساعدات الاجتماعية، قد يؤدي إلغاء الدعم إلى تقليص القدرة الشرائية للمواطنين/ات وإضعاف مشاركتهم في الأسواق المحلية. وترتبط القدرة على تنفيذ مثل هذه السياسات الشاملة بتصميم سياسات مالية شفافاً تسمح بتوسيع برامج الحماية الاجتماعية.

5- الشفافية والمشاركة

يفضل بعض الدول أحياناً إبقاء مقاربات وأهداف مراجعة سياسة الدعم غير واضحة، وذلك للمحافظة على هامش من المرونة في التنفيذ، خاصة وأن برامج الدعم مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالتأييد الشعبي للحكومة والحالة المعيشية للشرائح الاجتماعية. إلا أن غياب المعلومات والوضوح في الاستراتيجية قد ينعكس سلباً ويؤدي إلى رفض سياسة الدولة. فمصار مراجعة سياسات الدعم صعب خاصة لأن

ينحصر في اتخاذ الإجراءات التقنية التي تسهل تمرير القرار برفع الدعم المتخذ مسبقاً، دون عناء ابتكار الحلول الوطنية أو التفاوض مع المتضررين للتوصل إلى تسويات مقبولة على أساس بدائل تضمن حقوقهم؛

• المسألة الثانية تتعلق بتبرير رفع الدعم بأن جزءاً كبيراً منه يتسرب إلى غير المستحقين. ولكن هذا التسرب حتى لو كان أمراً شائعاً، ليس مبرراً مقنعاً للفقراء ومحدودي الدخل. فهذه الفئات، وبسبب انخفاض دخلها تحديداً، بحاجة إلى هذا الجزء البسيط من الدعم الذي يصلها بعد تسرب معظمه إلى غير المستحقين. وميزانية الأسر الفقيرة تروح تحت ضغوط كبيرة وتقتصر على الضروريات دون أي فائض، الأمر الذي يفقدها المرونة ويجعلها شديدة التأثر بأي ارتفاع في كلفة المعيشة مهما بدا ضئيلاً من وجهة نظر الفئات الاجتماعية المتوسطة والأكثر رفاهية.

3- الآليات والقدرات المؤسسية

عادة ما يفسر تسرب الكثير من الدعم إلى الفئات غير المقصودة بخلل في آليات الإنفاق والاستهداف ضمن سياسات الدعم، خصوصاً في برامج الإعانات الاجتماعية. فدعم سلعة مثل الخبز أو المحروقات، يعني تخصيص دعم أكبر لمن يستهلك أكثر، ما يعني أن جانباً مهماً من الدعم قد يذهب إلى الأغنياء وليس إلى الفقراء⁵⁹، هذا مع العلم أن المستفيد الأول يكون في بعض الحالات شبكة الوسطاء بين الدولة والمستهدف النهائي من الدعم، حيث تتيح آليات متعددة لهؤلاء أو للمسؤولين عن إدارة عملية الدعم، أن يحوّلوا فوائد الدعم لمصلحتهم بطرق مختلفة، من ضمنها رفع التكلفة الإدارية وتضخيم الجهاز المؤسسي والفساد وما إلى ذلك.

ولمراعاة مفاهيم العدالة الاجتماعية، من المهم التركيز على كيفية إدارة هذه البرامج وتطوير فعاليتها للحد من التسريبات التي تنتج عن سوء الإدارة. ومن المهم أيضاً مشاركة الجهات المستفيدة في تطوير برامج التدخل وآلياتها، بما في ذلك

- تخصيص الموارد المدخرة من عملية المراجعة/ الإصلاح للفئات الأكثر تضرراً من الإصلاح من خلال اعتماد تدابير للتعويض عن تقليص برامج الدعم.

واو. مقارنة بين سياسات الدعم التي تستوفي متطلبات العدالة الاجتماعية والسياسات التي لا تستوفيها

في ضوء ما سبق، يمكن تلخيص نقاط الاختلاف بين سياسات الدعم التي تستوفي متطلبات العدالة الاجتماعية وتلك التي لا تستوفيها، في ما يلي:

هذه البرامج عادة ما تؤدي دوراً محورياً في العقد الاجتماعي القائم بين المواطنين والدولة. لذلك، يفترض بالحكومات أن تتخذ إجراءات معينة عندما تقرر مراجعة سياسات الدعم، ومن ضمنها:

- توفير معلومات واضحة وصريحة وصادقة حول برامج الدعم، والتكاليف والآثار، وخطط الإصلاح؛
- تطوير التدابير التكميلية التي تسمح بالانتقال التدريجي، دون الإجحاف بالوضع الاقتصادي والاجتماعي للشرائح الأكثر حاجة؛
- وضع أطر زمنية موثوقة ومحددة مسبقاً للإصلاح؛

سياسات الدعم التي لا تستوفي متطلبات العدالة الاجتماعية	سياسات الدعم التي تستوفي متطلبات العدالة الاجتماعية
إزالة الدعم من دون الاكترتات لزيادة العبء المالي على الفقراء والطبقة الوسطى.	إصلاح طويل الأمد من خلال سياسات حماية اجتماعية شاملة تنفذ على مراحل تدريجية وتتناسب مع القدرات المؤسسية وتسمح بالانتقال التدريجي.
سيطرة العوامل السياسية على صياغة وتطبيق سياسات وبرامج الدعم أو عملية مراجعتها، مثل اتخاذ القرار إما انطلاقاً من مصالح سياسية أو انتخابية أو استجابة لضغوط الجهات المانحة والمؤسسات المالية الدولية.	تطوير سياسة الدعم أو إصلاحها مع أخذ الحالة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمؤسسية للبلد في الاعتبار.
الإلغاء المفاجئ والسريع للدعم دون اتخاذ خطوات تحضيرية تسمح بالتقدم التدريجي في إزالة الدعم.	الاهتمام بالمدى الزمني لتطبيق إصلاح سياسة الدعم، مثلاً خفض الدعم تدريجياً بدل إلغائه بشكل فوري.
اهتمام غير كاف بالقدرات المؤسسية مما يؤدي إلى فشل تطبيق الرؤية المقترحة، وغياب المقاربة التشاركية والآليات التي تسمح بمساهمة الشرائح المستفيدة ومنظمات المجتمع المدني في عملية الإصلاح.	إيجاد البدائل التي يمكن تطبيقها بكفاءة وفعالية واعتماد مسار تشاركي تفاعلي مع الشرائح المستفيدة ومنظمات المجتمع المدني والنقابات.

زاي. تمارين

التمرين الأول

تحديد الأولويات المراعية لمفاهيم العدالة الاجتماعية ضمن المفاوضات مع صندوق النقد الدولي

طرح افتراضي

يمر أحد البلدان العربية بمرحلة اضطرابات سياسية واقتصادية واجتماعية. فقد أسقط النظام الحاكم منذ فترة وجيزة نتيجة لتحركات شعبية عارمة. وتحاول الحكومة الانتقالية تنظيم الوضع الاقتصادي لتحقيق انتقال ناجح نحو منظومة حكم جديدة. وتحتاج الحكومة الانتقالية في هذه الظروف إلى قرض مالي من صندوق النقد الدولي من أجل ضمان استقرار الوضع الاقتصادي. وفي إطار المفاوضات بين الحكومة والصندوق، يشترط الأخير عدداً من تدابير التقشف المالي، ومنها إلغاء الدعم على المواد الغذائية. ومن المهم التنبيه إلى التفاصيل التالية:

- هذا البلد مستورد صاف للغذاء.
- يعاني من ارتفاع في نسب الفقر وتركز الفئات الفقيرة في المناطق الريفية.
- تنشط منظمات المجتمع المدني في تنظيم قطاع الفلاحين ضمن حلقات تنسيقية على مستوى المحافظات.

طريقة العمل

- ◀ يركز التدريب على نقاش بين ممثلين/ات عن الحكومة الانتقالية التي تتضمن وزارة المالية ووزارة التنمية والشؤون الاجتماعية من جهة، وممثلين/ات عن المجتمع المدني من جهة أخرى. وينقسم المشاركون والمشاركات إلى مجموعتي عمل: مجموعة تمثل الحكومة وتضم وزارة المالية ووزارة التنمية والشؤون الاجتماعية؛ ومجموعة تمثل هيئات المجتمع المدني.
- ◀ تناقش كل مجموعة موقفها من شروط صندوق النقد الدولي مع أخذ الوضع العام للبلد (الطرح المذكور أعلاه) في الاعتبار، وذلك بالاستناد إلى الاسئلة التوجيهية التالية:
 - ما هي الأسباب الكامنة وراء الوضع الراهن؟
 - ما هي الآثار التي يمكن توقعها في حال قبلت الحكومة شروط صندوق النقد ونفذتها؟

• ما هي الأولويات في ظل هذه الظروف؟

• هل من بدائل ممكنة؟

◀ ينتقل المشاركون والمشاركات إلى حلقة مفاوضات يشارك فيها ممثلون/ات عن المجموعة الحكومية وعن مجموعة المجتمع المدني. ويساهم باقي المشاركين والمشاركات من خلال دعم ممثل/ممثلة مجموعتهم في مسار المفاوضات.

الأسئلة التي يمكن للميسر/ة طرحها لتسهيل حلقة المفاوضات

• ما هو الحل الذي تقترحه كل مجموعة؟

• ما هي القواسم المشتركة وتلك المختلفة ما بين الاقتراحات؟

• ما هي الاقتراحات التي تخدم تعزيز العدالة الاجتماعية؟

• ما هي الاقتراحات المجحفة من منظور العدالة الاجتماعية؟

• هل من بدائل؟

التمرين الثاني

مناقشة تجربة إندونيسيا⁶²

طرح افتراضي

صاحبَ عملية رفع الدعم عن الطاقة في إندونيسيا تنفيذَ برنامج تحويلات غير مشروطة، طُبِق وفق الخطوات التالية:

< أولاً: التحقق من الأسر الفقيرة المؤهلة للحصول على تحويلات وإصدار البطاقات لها. وقد تم تحديد الأسر الفقيرة من خلال استخدام إحصاء الفقراء الذي أعدته جهة حكومية في عام 2005.

وتم تحديد أهلية المستفيدين على مرحلتين: (أ) مقابلات مع كبار المسؤولين في الأحياء المستهدفة والطلب منهم إعداد قائمة من الأسر الفقيرة أو التي لديها صعوبة في تلبية احتياجاتها من الغذاء والصحة والتعليم؛ (ب) التحقق من هذه المعلومات من خلال مقابلات ميدانية أُجريت مع الجيران والشخصيات المجتمعية الأخرى في الأحياء المستهدفة. وقد استُخدم 14 مؤشراً في عملية تحديد الأهلية، منها عدد أفراد الأسرة، ومواد البناء المستخدمة في المنزل، وعادات الاستهلاك، ومستوى التعليم.

< ثانياً: أعطيت السلطات المحلية مسؤولية التعامل مع الشكاوى، التي كانت تُبلَّغ إلى فريق الرصد والتقييم ومن ثم إلى وزارة الشؤون الاجتماعية. كما تم تشكيل فريق مراقبة متكاملة لتقديم المشورة للسلطات المحلية يتألف من 16 مؤسسة، منها وزارة العدل والشؤون السياسية والأمنية بالإضافة إلى عدد من المؤسسات المعنية بالشأن الاقتصادي والاجتماعي، وهيئات الإحصاء الوطنية وغيرها.

< ثالثاً: ترافق البرنامج مع حملة توعية شملت الصحف، والبرامج الحوارية التلفزيونية، ولوحات الإعلانات في القرى، وتوزيع النشرات والكتيبات. وقد أظهرت الاستطلاعات أن المواطنين/ات حصلوا على المعلومات حول البرنامج من خلال الموظفين/ات في الهيئات والإدارات المحلية وعناصر الشرطة بالدرجة الأولى، يليها التلفزيون، والتجمعات الاجتماعية، والصحف. إلا أن تقييم الحملة بيّن أنها نُفذت بطريقة ضعيفة غير فعالة خاصة لأن مسؤولية المؤسسات على المستوى الوطني لم تكن واضحة، وتم استخدام الصحف الورقية والإلكترونية والوسائل الإلكترونية والرسائل القصيرة عبر الهاتف وهي أدوات محدودة الوصول إلى الشرائح المستهدفة.

< رابعاً: تم توزيع التحويلات بشكل مباشر من خلال مكاتب البريد المحلية وذلك لأن الكثير من الإندونيسيين ليسوا مسجلين وليس لديهم حساب مصرفي، إلا في بعض الحالات الاستثنائية، مثل حالات المسنين أو المرضى، حيث قام المسؤولون المحليون بتسليمهم

الأموال مباشرة. ومن المشاكل التي واجهت عملية التوزيع عدم تغطية مكاتب البريد المسؤولة عن التوزيع جميع المناطق في إندونيسيا، خاصة وأن أغلبية المتلقين قد اختارت اليوم الأول من تطبيق البرنامج لاستلام المساعدات، مما أدى إلى حالات ازدحام شديدة وزيادة احتمال الخطأ من قبل مسؤولي مكتب البريد.

< خامساً: التنفيذ والتقييم - ركزت وزارة الشؤون الاجتماعية جهودها على منع ومعاينة الغش في البيانات المستخدمة في إنتاج بطاقات المؤهلين/ات ضمن البرنامج ومن أجل منع سرقة المبالغ المخصصة للتحويلات.

طريقة العمل

< ينقسم المشاركون والمشاركات إلى مجموعتين أو ثلاث مجموعات (بحسب عددهم) لمناقشة الآليات التي أتبعت في تنفيذ برنامج التحويلات الذي صاحب عملية إزالة الدعم في إندونيسيا. والمطلوب مناقشة القضايا التالية:

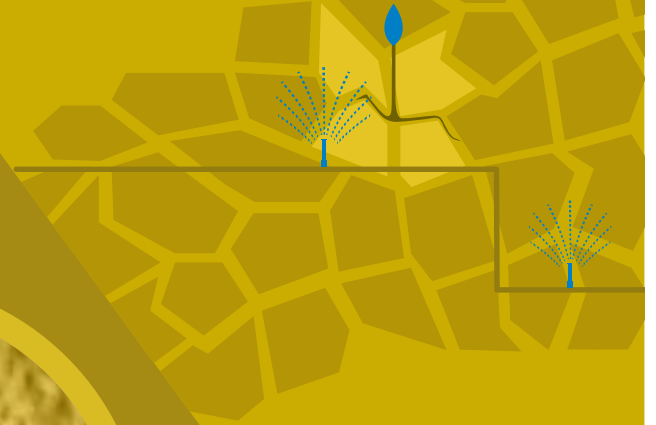
- **تناسب الخطوات المتبعة مع الواقع المحلي في بلد المشاركين/ات والتحديات التي قد تواجه التنفيذ في واقعهم المحلي؛**
- **تناسب البرنامج وأدوات تنفيذه مع مفاهيم وأهداف العدالة الاجتماعية، بما في ذلك نقاط القوة والضعف، وتقديم اقتراحات بديلة في المجالات التي يرى المشاركون/ات أنها ضعيفة ضمن الخطوات الخمس التي اتبعتها إندونيسيا؛**
- **مناقشة اقتراحات بديلة لإصلاح سياسة دعم الطاقة تكون مراعية لمفاهيم العدالة الاجتماعية.**

< يقدم التدريب في 5 دقائق. تُعطى المجموعتان 15 دقيقة للنقاش و5 دقائق لتقديم موقف كل مجموعة أمام الجميع والدفاع عنه، ومن ثم يخصص 15 دقيقة للنقاش العام.

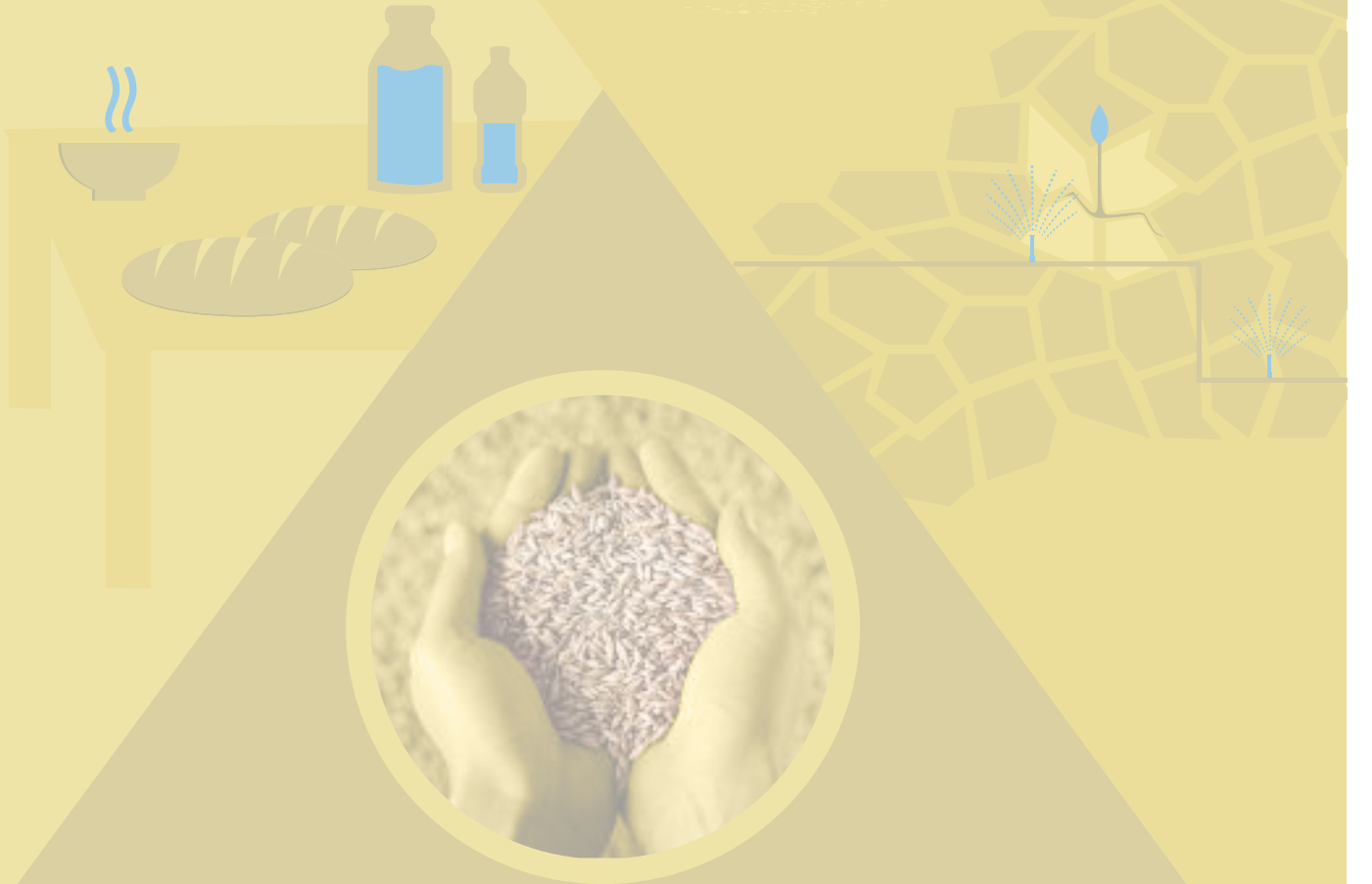
الفصل السادس

سياسات الأمن الغذائي والحق في الغذاء

يناقش هذا الجزء سياسات الأمن الغذائي والحق في الغذاء من منظور العدالة الاجتماعية. ويهدف إلى تقديم حالة للنقاش حول كيفية صياغة هذه السياسات ضمن مقاربة تراعي مفاهيم العدالة الاجتماعية، فيعرض حالة ذات دلالة تساهم في توضيح العوامل المعيارية والتقنية التي يجب مراعاتها ضمن مقاربة تقوم على مفاهيم العدالة الاجتماعية. ويتضمن الفصل مقارنة ما بين المقاربة التي تساهم في تعزيز العدالة الاجتماعية والمقاربة التي تضعف العدالة الاجتماعية.



يجب تطوير سياسة الأمن الغذائي كجزء من سياسات تنموية وطنية شاملة، مرتبطة بالتعامل مع تغيّر المناخ والمياه والسياسة الزراعية، بما في ذلك كيفية تنظيم القطاع الزراعي ونُظْم الغذاء، بالإضافة إلى آليات الإنتاج والاستهلاك.



ألف. مدخل

الوطني/المحلي، واستبدال مساحات من مزارع مخصصة للاستخدام البشري بزراعات مخصصة للوقود الحيوي، إلخ).

إلى جانب آثار التقلبات الدولية، يتأثر الأمن الغذائي بأبعاد أخرى لها طابع موضعي متكرر مثل موجات الجفاف والفيضانات التي طالت مناطق وبلداناً محددة، أو البعد المتصل بآليات الاستقطاب الاجتماعي المستمر وتوسع التفاوت والفقر في معظم البلدان، الأمر الذي يقلص من القدرة الشرائية لشرائح واسعة من المواطنين/ات، بالإضافة إلى تزايد خطير في الحروب والنزاعات التي تدمر قدرات إنتاجية زراعية كبيرة جداً في مختلف مناطق العالم، وتنتج ملايين اللاجئين والنازحين الذين يعيشون في ظروف هشة جداً ولا سيما من الناحية الغذائية برغم المساعدات الإنسانية التي يتلقونها.

تزايد الاهتمام بمشكلة الأمن الغذائي بعد الأزمة العالمية المثلثة لأسعار الغذاء والطاقة التي تلتها الأزمة الاقتصادية (2007-2008). وقد تسبب ارتفاع أسعار المواد الغذائية في الأسواق العالمية عام 2007 بصدمة اقتصادية واجتماعية أثرت على التجارة العالمية بالمواد الغذائية، فارتفعت الأسعار في البلدان النامية المستوردة للغذاء، مما تسبب بدوره في توسع نطاق الفقر وسوء التغذية في هذه البلدان، بالإضافة إلى نقص في توافر بعض المواد الغذائية أحياناً. أسباب هذه الأزمة متعددة وبعضها له طابع تراكمي، سواء كانت أسباباً طبيعية (موجات جفاف، تغير مناخي) أو ناتجة عن السياسات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المعتمدة (من ضمنها الاستثمار الزراعي لمساحات كبيرة غير المراعي لشروط الاستدامة، والقضاء على التنوع الزراعي، لا سيما الموجه للاستهلاك

الإطار 29. ما بين الأمن الغذائي والسيادة الغذائية

الأمن الغذائي

يهتم مفهوم الأمن الغذائي بالنتيجة النهائية التي تُعنى بوصول الغذاء بكميات كافية، وبنوعية جيدة، وبطريقة مستمرة إلى جميع الناس، مهما كانت طرق ووسائل ذلك، شرط أن تكون مستدامة وضمن قدرة الناس.

السيادة الغذائية

إلا أن مفهوم السيادة الغذائية يطال أبعاداً أخرى تتعلق بقدرة الدولة المعنية ومؤسساتها وشعوبها على امتلاك قدر من الاستقلالية الذاتية النسبية في توفير الغذاء عن الدول الأخرى وعن الأسواق العالمية. كما يعني قدرة الدولة على وضع سياستها الوطنية الخاصة بإنتاج المواد الغذائية من خلال قطاع زراعي منتج ومتطور، وسياسة خاصة لتسعير المواد الغذائية وتنظيم عملية الإنتاج والتبادل وما إلى ذلك. وبالتالي، لا بد من أن تملك الدولة قدراً من الاكتفاء الذاتي الذي توفره من خلال إنتاجها الزراعي النباتي والحيواني، ومن خلال الصناعات الغذائية، وأن لا تعتمد اعتماداً مطلقاً على الاستيراد من الأسواق العالمية.

وبهذا المعنى يتضمن مفهوم السيادة الغذائية بعداً سياسياً سيادياً غير ملحوظ بشكل مباشر في مفهوم الأمن الغذائي. إلا أن مفهوم السيادة الغذائية لا يعني الاكتفاء الذاتي الغذائي، وهو أمر شبه مستحيل بالنسبة إلى أغلبية البلدان العربية، بل هو مفهوم نسبي يبقي للدولة الوطنية دوراً لصنع السياسات واتخاذ القرار.

باء. الأمن الغذائي في خطة التنمية المستدامة لعام 2030

خصصت خطة التنمية المستدامة لعام 2030 حيزاً هاماً لمسألة الأمن الغذائي والحق في الغذاء على امتداد الأهداف التي تنص عليها، سواء بصفة مباشرة أو من خلال التشديد على مكافحة الفقر وتوفير مستلزمات الحياة وإعمال الحقوق. كما خصصت لهذا الموضوع هدفاً من أهداف التنمية المستدامة، هو الهدف 2 الذي ينص على: «القضاء على الجوع وتوفير الأمن الغذائي والتغذية المحسنة وتعزيز الزراعة المستدامة».

وتعكس صياغة الهدف 2 ومقاصده ومؤشراته، طابعه المركّب، وهو يتضمن المكونات التالية:

أ. **المكون الاجتماعي:** القضاء على الجوع، وهو تعبير عن الحالة القصوى من الفقر ويشكل مكوناً عضوياً من خطط وسياسات القضاء على الفقر؛

ب. **المكون الصحي - التغذوي:** ضمان الحصول على التغذية السليمة والمستمرة والمتناسبة مع الخصائص العمرية والجنسية؛

ج. **البعد البيئي - الزراعي:** تطوير واعتماد سياسة زراعية مستدامة من الناحية البيئية،

قادرة على التكيف مع تغيّر المناخ والإطار الإيكولوجي، والحفاظ على التنوع الجيني. ولهذا البعد أيضاً مضمون اقتصادي - إنتاجي (الاستثمار في الزراعة وتطوير الإنتاجية الزراعية)، ومضمون اجتماعي (دعم صغار المزارعين وعدم تدمير الزراعات التقليدية والنظام الاجتماعي الذي يؤطرها)؛

د. **المكون الاقتصادي:** ويتصل بشكل خاص بالتجارة الدولية واستقرار الأسواق وأسعار المواد الغذائية.

بهذا المعنى، فإن مفهوم الأمن الغذائي مركّب، وهو يحيل إلى سياسات متعددة اجتماعية واقتصادية وصحية وبيئية، يفترض تصميمها بطريقة تكاملية لضمان تحقيق الهدف. وتتفاوت أهمية كل مكّون بين بلد وآخر، وبين طرف وآخر، فيكون الجانب البيئي بالغ الأهمية في المدى البعيد ومن منظور الاستدامة في البلدان التي تعاني من شح في الموارد المائية ومحدودية الأراضي الزراعية؛ وتكتسب مسألة استقرار الأسعار وشروط التبادل التجاري العالمي أهمية أكبر للبلدان المستوردة للغذاء؛ في حين تحتل مسألة توفير الغذاء نفسه أولوية بالنسبة إلى ملايين اللاجئين/ات

الإطار 30. الأمن الغذائي والجوع والفقر

حالات انعدام الأمن الغذائي والجوع والفقر هي حالات متداخلة. فالفقر من مسببات الجوع، إلا أن معالجة الجوع وتأمين الوصول إلى الغذاء لا يعالجان الفقر، كما أن تقليص الفقر لا يعني بالضرورة تأمين الوصول إلى الغذاء المناسب والسليم وضمان الأمن الغذائي. ومن الممكن أن يقع الأفراد تحت خط الفقر من غير التعرض للجوع. إلا أنه من الصعب ضمان الأمن الغذائي في هذه الحالات.

وبالتالي من المهم إدراج مسألة الحد من الجوع وضمان الأمن الغذائي من ضمن سياسات حماية اجتماعية تحويلية شاملة، تتعامل مع أوجه الحماية الاجتماعية الأخرى ومنها إعمال الحق في التأمين الصحي والعمل اللائق وتوفير الضمانات العائلية. وبالتالي، من غير المناسب الاعتماد على تدخلات مجتزأة، مثل استهداف فئات محددة في تأمين المساعدات الغذائية أو التحويلات النقدية. فمثل هذه التدخلات لا تعالج الأسباب الهيكلية الكامنة للجوع (يمكن العودة إلى الجزء المتعلق بالفرق ما بين الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان الموجهة إلى فئات محددة، ضمن الفصل الرابع حول سياسات الحماية الاجتماعية).

الإطار 31. الاعتبارات التي تستلزمها سياسات السيادة والأمن الغذائي المراعية للعدالة الاجتماعية

- أ. مراعاة ارتباطات الأمن الغذائي بالسيادة الغذائية، وبالمشاركة الاقتصادية والاجتماعية للسكان؛
- ب. الانتقال من مجرد التركيز على زيادة الإنتاجية إلى الاهتمام بكيفية زيادة الإنتاجية: مَنْ يساهم في الإنتاج وَمَنْ يحصل على الموارد والإنتاج المتوفر، وَمَنْ يستفيد من الاستثمارات في الأراضي الزراعية، وضمن أية خطة طويلة الأمد؛
- ج. ربط هذه السياسات بجهود مواجهة تغيّر المناخ وشح المياه في المنطقة العربية؛
- د. إدراك الارتباطات الجذرية لهذه السياسات مع الوضع الصحي للسكان، وإمكانية الحصول على فرص العمل في القطاعات المتعلقة بسلاسل الإنتاج الزراعي والغذاء وبمداخيل مناسبة ولأثقة، بالإضافة إلى أهمية بقاء الفلاحين في أراضيهم؛
- هـ. تلبية الاحتياجات الفورية للفئات الأكثر هشاشة، لا سيما الفئات التي تواجه تهديدات مباشرة في توفير الغذاء بصورة مؤقتة أو مستمرة أياً كان مصدر التهديد، مع إيلاء أهمية خاصة للاجئين/ات والنازحين/ات والمناطق الشديدة التأثر بالحروب والاحتلال والنزاعات.

المصريون. ويؤدي ذلك إلى هشاشة سلاسل الإمدادات الغذائية والانكشاف على تقلب الأسعار العالمية⁶⁴. فعندما ارتفعت أسعار الغذاء عالمياً في الفترة 2007-2008، ارتفعت أسعار الخبز في مصر مثلاً أكثر من 37 في المائة، بينما تضخمت أسعار الغذاء بنسبة 18.9 في المائة ما بين عامي 2008 و2010⁶⁵. كما تعتبر موجات الجفاف المتكرر في شمال شرق سوريا من الأسباب الهامة التي أدت إلى تقلص الموارد وفرص العيش للسكان، مما وسع نطاق موجات الهجرة إلى ضواحي المدن الكبرى، والتي كانت من العوامل الاجتماعية المؤدية إلى اندلاع الأزمة السورية في عام 2011.

من جهة أخرى، تسجل مؤشرات الجوع وسوء التغذية (مثل نقص التغذية/معدل الحصول على السعرات الحرارية، ومعدل وفيات الأطفال) وبيانات نقص الوزن والتقرّم والهزال لدى الأطفال في المنطقة العربية مستويات منخفضة بشكل عام، إلا أنها ترتفع إلى مستوى خطير في بعض البلدان العربية مثل جزر القمر، والسودان، واليمن (مع الإشارة إلى أن هذه المؤشرات طورت

والنازحين/ات كمسألة ملحة وفورية وتتقدم على ما عداها من أبعاد.

جيم. أوضاع الأمن الغذائي في المنطقة العربية

تعتبر البلدان العربية مستورداً صافياً للغذاء. فهي، بحسب منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو)⁶³، تستورد أكثر من 50 في المائة من متطلباتها الغذائية، وفي الوقت عينه يُهدر ويُفقد فيها ما يصل إلى 37 في المائة من المواد الغذائية الصالحة للأكل كل عام. وبلغ متوسط نسبة اعتمادها على استيراد الحبوب ما بين عامي 2014 و2016 نحو 65 في المائة من حاجتها، وهي النسبة الأعلى في العالم مقارنة مع المتوسط العالمي البالغ 16 في المائة ومتوسط البلدان النامية البالغ 15.5 في المائة. تتشارك البلدان العربية في كونها لا تنتج إلا نسبة قليلة جداً من القمح الذي تستهلكه. ففي مصر مثلاً، يوفر الاستيراد 50 في المائة من السعرات الحرارية التي يستهلكها

ما يجعلها أكثر تأثراً بتقلبات الأسعار والتجارة على الصعيد الدولي. ويضاف إلى ذلك تقلص مساحات الأراضي الزراعية نتيجة التوسع الحضري المتسارع، والمشكلات المرتبطة بالاحتلال والحروب والنزاعات، وما نتج عنها من خراب للأراضي الزراعية وتوقف لعملية الإنتاج الزراعي والتهجير الذي طال ملايين المواطنين/ات.

النازحون واللاجئون

النازحون واللاجئون هم الفئات الأكثر عرضة لمخاطر انعدام الأمن الغذائي والجوع. وبحسب منظمة الفاو⁶⁹، كانت الصراعات الأخيرة والأزمات الممتدة وعدم الاستقرار سبباً رئيسياً لانعدام الأمن الغذائي في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا، وقد تراكمت مع ارتفاع أعداد اللاجئين، وتدني مستويات التجارة عبر الحدود وتنامي خطر الأمراض العابرة للحدود. ومن المهم الإشارة إلى أن أعداداً كبيرة من اللاجئين يقيمون خارج مخيمات اللاجئين ضمن مناطق ومجموعات سكنية معرضة لمخاطر انعدام الأمن الغذائي⁷⁰. فمثلاً، تقدر إحصاءات مفوضية شؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، وبرنامج الأغذية العالمي التابع للأمم المتحدة أن ما بين 60 و80 في المائة من اللاجئين

قبل تفاقم أزمة الجوع في اليمن نتيجة النزاع خلال سنة 2017) وإلى مستوى مقلق في كل من جيبوتي وموريتانيا⁶⁶. وبحسب منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، يبلغ عدد الذين يعانون من نقص التغذية في المنطقة العربية⁶⁷ 33 مليون شخص. ويزداد الأمر خطورة مع آثار الحروب والنزاعات.

وقد شكلت أزمة الغذاء أحد العوامل التي تسببت في الحراك الشعبي الذي شهدته عدد من البلدان العربية بدءاً من نهاية عام 2010⁶⁸، وذلك لأسباب مزمنة وهيكلية تتعلق بمشكلة التبعية الغذائية (نقيض الاكتفاء الذاتي) في كل البلدان العربية تقريباً (مع تفاوت). هذه التبعية نابعة بالدرجة الأولى من طبيعة السياسات الاقتصادية الوطنية المتبعة، لا سيما في المجال الزراعي، والتي دخلت مرحلة من الركود والتراجع الهيكلي بعد موجة الإصلاحات الزراعية التي تلت نيل البلدان استقلالها الوطني. ومن العوامل التي تسببت في ذلك الضغوط المناخية في معظم البلدان العربية وشح الموارد المائية المقترن مع السياسات الاقتصادية وضعف استخدام التكنولوجيا والبحث العلمي في الزراعة، الأمر الذي أدى إلى استمرار التخلف عن الركب العالمي والتحول إلى الاعتماد شبه الكامل على الاستيراد،

الجدول 6. أرقام مقلقة في عام 2018

عدد الأشخاص الذين يعانون من نقص الغذاء	الدولة
6.5 مليون شخص في حالة ضعف شديد وفي حاجة ماسة إلى مساعدات غذائية وزراعية مستدامة	الجمهورية العربية السورية
15.9 مليون شخص يعانون من انعدام الأمن الغذائي، ومنهم 5.7 ملايين يعانون من انعدام حاد للأمن الغذائي	اليمن
2.5 مليون شخص يعانون من نقص في التغذية	العراق
1.7 مليون شخص يعانون من انعدام الأمن الغذائي	دولة فلسطين

الوصول الاقتصادي أن يتوفر الغذاء بتكلفة محتملة، وأن يتمكن الأفراد من تحمل تكلفة الغذاء اللازم للحصول على قوت كاف دون المساس بأي من احتياجاتهم الأساسية الأخرى، مثل الرسوم المدرسية أو الأدوية أو إيجار المسكن. وتعني إمكانية الوصول المادي أن يكون الغذاء متاحاً للجميع بمن فيهم ضعاف الأبدان، مثل الأطفال والمرضى والأشخاص ذوي الإعاقة والمسنين، وأن يكون الوصول إليه مضموناً للأشخاص في المناطق النائية، ولضحايا النزاعات المسلحة أو الكوارث الطبيعية، وكذلك للسجناء؛

ج. الكفاية: يجب أن يُشبع الغذاء الاحتياجات الغذائية للشخص، مع مراعاة عمره وظروفه المعيشية وصحته ومهنته وجنسه، إلخ. وينبغي أن يكون الغذاء صالحاً للاستهلاك البشري وخالياً من المواد الضارة، وأن يكون كذلك مقبولاً ثقافياً؛

السوريين الذين يعيشون في مجتمعات محلية مضيقة في كل من الأردن والعراق ولبنان لا يحصلون على كمية الغذاء المناسبة، وذلك نتيجة ارتفاع أسعار الغذاء وضعف قدرتهم الشرائية⁷¹.

دال. المنظور الحقوقي للأمن الغذائي

يتضمن الحق في الغذاء الكافي العناصر الأساسية التالية:

أ. التوافر: ينبغي أن يكون الغذاء متوافراً من مصادر طبيعية سواء من خلال إنتاج الغذاء بزراعة الأرض أو من الإنتاج الحيواني، أو من خلال طرق أخرى مثل صيد الأسماك أو الصيد البري أو جمع الثمار. كما يعني التوافر أن الغذاء ينبغي أن يكون متوافراً للبيع في الأسواق والمحلات؛

ب. إمكانية الوصول: يجب ضمان الوصول إلى الغذاء اقتصادياً ومادياً. وتعني إمكانية

الإطار 32. الحق في الغذاء، كما ينص عليه العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

جاء في المادة 11 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي اعتمده الجمعية العامة في 16 كانون الأول/ديسمبر 1966 ودخل حيز النفاذ في 3 كانون الثاني/يناير 1967:

تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في مستوى معيشي كاف له ولأسرته، يوفر ما يفي بحاجتهم من الغذاء والكساء والمأوى، وبحقه في تحسين متواصل لظروفه المعيشية. وتتعهد الدول الأطراف باتخاذ التدابير اللازمة لإنفاذ هذا الحق، معترفة في هذا الصدد بالأهمية الأساسية للتعاون الدولي القائم على الارتضاء الحر. واعترافاً بما لكل إنسان من حق أساسي في التحرر من الجوع، تتخذ الدول الأطراف في هذا العهد، بمجهودها الفردي وعن طريق التعاون الدولي، التدابير المشتملة على برامج محددة ملموسة واللازمة لما يلي:

- تحسين طرق إنتاج وحفظ وتوزيع المواد الغذائية، عن طريق الاستفادة الكلية من المعارف التقنية والعلمية، ونشر المعرفة بمبادئ التغذية، واستحداث أو إصلاح نُظم توزيع الأراضي الزراعية بطريقة تكفل أفضل إنماء للموارد الطبيعية وانتفاع بها؛
- تأمين توزيع الموارد الغذائية العالمية توزيعاً عادلاً في ضوء الاحتياجات، يضع في الاعتبار المشاكل التي تواجهها البلدان المستوردة للأغذية والمصدرة لها على السواء.

ملاحظة: النص الكامل لوثيقة العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية متوفر على الرابط: <https://www.ohchr.org/AR/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

الإطار 33. الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن إعمال الحق في الغذاء

أقر مجلس منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة "الخطوط التوجيهية الطوعية لدعم الإعمال المطرد للحق في غذاء كافٍ في سياق الأمن الغذائي القطري" في تشرين الثاني/نوفمبر 2004.

والهدف من هذه الخطوط التوجيهية الطوعية هو توفير توجيهات عملية للدول حول إعمال الحق في الغذاء في سياق الأمن الغذائي الوطني، وذلك من أجل تحقيق أهداف خطة عمل مؤتمر القمة العالمية للأغذية (1996) والمساهمة في تحقيق الأهداف الإنمائية. وتتضمن الخطوط التوجيهية الطوعية مجموعة واسعة من الإجراءات التي يجدر بالحكومات العمل بها للتمكن من خلق بيئة مؤاتية لشعوبها لتأمين قوتهم بكرامة، ولإرساء شبكات الأمان المناسبة للعاجزين عن ذلك. ويمكن الاستفادة من هذه الخطوط التوجيهية لتحسين أطر التنمية القائمة، لا سيما في ما يتعلق بالبعدين الاجتماعي والإنساني، على أن تتمحور التنمية حول تعزيز منح الحقوق للسكان.

ملاحظة: وثيقة الخطوط التوجيهية الطوعية متوفرة على الرابط:
<http://www.fao.org/right-to-food/resources/resources-detail/ar/c/902995>

1. السياسات الزراعية ودور الدولة؛
 2. الجوانب المتعلقة بالوصول إلى أصحاب الحق؛
 3. المقاربة الشاملة؛
 4. الإطار القانوني؛
 5. البعدين الإقليمي والدولي.
- د. الاستدامة:** ينبغي أن يكون الغذاء متاحاً للأجيال الحالية والقادمة على السواء.
- وبحسب منظمة الفاو، يجب إدراج ثلاث آليات قانونية متداخلة للحق في الغذاء في السياسات والخطط الوطنية المتعلقة بالأمن الغذائي وبالسيادة الغذائية⁷²:

أ. إدراج الحق في الغذاء في الدستور؛

ب. إصدار قانون إطار حول الحق في الغذاء؛

ج. مراجعة شاملة للقوانين القطاعية المتعلقة بالحق في الغذاء والتأكد من توافقها مع حقوق الإنسان.

هـ. قضايا رئيسية في صنع سياسة للأمن الغذائي تراعي مفاهيم العدالة الاجتماعية

يتطلب إعمال الحق في الغذاء وتحقيق الأمن الغذائي والسيادة الغذائية على المستوى الوطني ضمن سياسات تراعي مفهوم العدالة الاجتماعية الاهتمام بالمكونات التالية (على الأقل):

1- السياسات الزراعية ودور الدولة

لا يتحقق إعمال الحق في الغذاء وضمن الأمن والسيادة الغذائيين من خلال آليات السوق وحدها، بل يتطلب ذلك بناء قدرة الأسر والمجتمعات المحلية والنظم الزراعية على استباق التأثيرات السلبية للأزمات من خلال سياسة واضحة تعتمد الدولة. فمن المهم أن تعزز الدولة الثقة في القطاع الزراعي؛ وتدعم فرص العمل في هذا القطاع؛ وتتدخل لتنظيمه من خلال ترشيد استهلاك الإنتاج واستيراد المواد الغذائية؛ وتعزز العمالة الريفية اللائقة، بما في ذلك النساء والشباب؛ وتوفر الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع الزراعي، بما في ذلك متطلبات التمويل الملائم لخصائص القطاع.

الفلاحين/ات، بما في ذلك حقوقهم في حيازة الأراضي⁷³. ويُعتبر تشجيع ودعم زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة من الوسائل الفعالة لتحقيق الأمن الغذائي وللمحد من الفقر في بلدان الشرق الأدنى وشمال أفريقيا.

2- النواحي المتعلقة بوصول الغذاء إلى أصحاب الحق

يعني ذلك عدم اقتتار توفر الغذاء على البُعد الكمي، بل تجاوزه إلى توفير الموارد واستقرار

ومن المهم أيضاً أن تهتم السياسات بحجم الملكيات الزراعية وكلفة الإنتاج وحجم السوق، بما يخدم صغار المزارعين/ات والمنتجين/ات؛ وتعزيز الاستثمارات العامة في القطاع الزراعي والتنمية الريفية، بما في ذلك المواصلات والبنى التحتية؛ ودعم الزراعات التقليدية؛ وتعزيز دور المؤسسات اللامركزية؛ وتعزيز القطاع التعاوني، لا سيما التعاون مع أصحاب الحيازات الصغيرة والتعاونيات والمؤسسات الريفية الرسمية وغير الرسمية ومنظمات المنتجين؛ وتطوير مؤسسات الإدارة العامة بحيث تكون شفافة وخاضعة للمساءلة ومهتمة بالدفاع عن حقوق الملكية لصغار

الإطار 34. مبادرات بنوك الغذاء

تدعم منظمة الفاو البرامج الوطنية لتخزين الغذاء كإحدى الآليات التي يمكن أن تعتمدها الدولة في مجال ضمان الأمن الغذائي. مثلاً، أسست مصر في عام 2006 "بنك الغذاء المصري" وهدفه القضاء على الجوع بحلول عام 2020، وذلك من خلال الحد من هدر الغذاء وتوزيع ما يتوفر على الأشخاص المحتاجين. وقد توسعت المبادرة لتشمل شبكة من بنوك الغذاء تأسست في عدد من البلدان العربية منها الأردن، وتونس، والسودان، والعراق، ولبنان، والمملكة العربية السعودية، وموريتانيا.

ملاحظة: تتوفر التفاصيل عن مبادرات بنوك الغذاء على موقع شبكة بنوك الطعام الإقليمية: <https://foodbankingregionalnetwork.com/ar>

الإطار 35. السياسات الغذائية والنساء

تضطلع النساء بدور محوري في أنظمة الغذاء والتغذية في البلدان العربية إذ يقمن بدور فاعل في النشاط الزراعي. وتشير منظمة الفاو إلى أن النساء في كل من الأردن، والجمهورية العربية السورية، والعراق، ولبنان، ومصر، هن الأكثر عرضة للخطر في حال الأزمات بسبب التحديات التي يواجهنها في الوصول إلى مدخلات الإنتاج من بذور وأسمدة وغيرها من المواد بالإضافة إلى الأراضي والمياه. وبشكل ضمان ملكية الأراضي للنساء في القطاع الزراعي مسألة جوهرية ترتبط بالقدرة على الوصول إلى معظم الموارد الإنتاجية الأخرى^{٧٤}.

كما تواجه النساء، اللواتي يشكلن الأغلبية ما بين اللاجئين والنازحين ويتحملن مسؤولية رعاية الأطفال والمسنين، صعوبات كبيرة في الحصول على الغذاء وباقي مستلزمات الحياة بكرامة واستمرارية. كما يواجهن صعوبات عند قيامهن بنشاط إنتاجي في الوصول إلى أسواق التصريف. وبشكل التعامل مع البُعد الجنوسي لمشكلات الأمن الغذائي بين اللاجئين في المنطقة العربية تحدياً بالغ الأهمية، ولا يحتمل أي إهمال. فالعديد من العائلات اللاجئة ترأسها وتعيّلها نساء. من هنا أهمية تعزيز القدرة على التحليل وفق المقاربة الجنوسية وتحديد التحديات الخاصة التي تواجهها النساء وآليات العمل المخصصة لمواجهة هذه التحديات.

^{٧٤} FAO, 2014b, p. 52.

^{٧٥} Asian Development Bank and FAO, 2013, p. 19.

3- المقاربة الشاملة

يعني ذلك تطوير سياسة الأمن الغذائي كجزء من سياسات تنموية وطنية شاملة، مرتبطة بالتعامل مع تغيّر المناخ والمياه والسياسة الزراعية، بما في ذلك كيفية تنظيم القطاع الزراعي ونُظْم الغذاء، بالإضافة إلى آليات الإنتاج والاستهلاك. وتتضمن المقاربة الشاملة تعزيز سياسات الاستثمار في القطاع الزراعي

الحالة الغذائية، بما يضمن إمكانية الوصول الفعلي إلى الغذاء لكل أصحاب الحق والتوزيع العادل في ضوء الاحتياجات وفق آليات تسمح بتحديد الفئات والأفراد الذين ينبغي أن يحصلوا على الموارد الغذائية وكيفية توزيعها، بالإضافة إلى حيازة الأراضي وحقوق الملكية لصغار الفلاحين، وإمكانية استخدام الغذاء ضمن منظومة قائمة على نظام غذائي سليم، ورعاية صحية فعالة⁷⁴.

الإطار 36. مبادئ الاستثمار الرشيد في نُظْم الزراعة والأغذية

اعتمدت لجنة الأمن الغذائي العالمي¹ مبادئ الاستثمار الرشيد في نُظْم الزراعة والأغذية في عام 2014 بعد مشاورات وحلقات عمل إقليمية في أفريقيا، وأوروبا، وآسيا الوسطى، وأمريكا الشمالية، وآسيا والمحيط الهادئ، وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، والشرق الأدنى، استندت إليها في صياغة المبادئ.

تتميز هذه المبادئ بنهج شمولي ومتعدد الجهات المعنية، يحفز المسؤولية العالمية وآلية التطبيق. وهي تهدف إلى تشجيع الاستثمار الرشيد في نُظْم الزراعة والأغذية التي تساهم في تحقيق الأمن الغذائي والتغذية، وتدعم أعمال الحق في الغذاء الكافي في سياق الأمن الغذائي الوطني.

وتسعى هذه المبادئ إلى:

- معالجة العناصر الجوهرية التي تجعل الاستثمار في نُظْم الزراعة والأغذية استثماراً مسؤولاً؛
- تحديد الجهات المعنية الأساسية وأدوارها ومسؤولياتها في الاستثمار الرشيد في نُظْم الزراعة والأغذية؛
- العمل كإطار لتوجيه أنشطة جميع الجهات المعنية المنخرطة في نُظْم الزراعة والأغذية من خلال تحديد المبادئ التي يمكن أن تعزز الاستثمار الرشيد اللازم، وتحسين سُبل كسب العيش، والحماية من المخاطر التي تهدد الأمن الغذائي والتغذية والحد منها.

وبحسب هذه المبادئ، يساهم الاستثمار المسؤول في الزراعة والأنظمة الغذائية في تحقيق التزامات الدولة في ما يتعلق بالإعمال التدريجي للحق في الغذاء. ويتوفر الأمن الغذائي عندما يتمتع البشر كافة، في جميع الأوقات، بإمكانية الوصول إلى أغذية كافية وسليمة ومغذية تلبي احتياجاتهم الغذائية وخياراتهم من الأطعمة، لحياة نشطة وصحية. وتقوم المبادئ على الركائز الأساسية الأربعة للأمن الغذائي وهي توافر الغذاء وإمكانية الحصول عليه واستخدامه واستقراره².

¹ عضوية اللجنة مفتوحة لجميع الدول الأعضاء في منظمة الأغذية والزراعة، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، وبرنامج الأغذية العالمي، بالإضافة إلى الدول الأعضاء في الأمم المتحدة. وترفع اللجنة تقاريرها إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة من خلال المجلس الاقتصادي والاجتماعي ومؤتمر منظمة الأغذية والزراعة.

² النص الكامل للمبادئ متوفر على الرابط:
<http://www.fao.org/3/a-au866a.pdf>

الإقليمي متوفرة ضمن التمرين الثاني في نهاية هذا الفصل).

بالإضافة إلى ذلك، لا بد من تعزيز التعاون الدولي في إطار تحقيق أهداف التنمية المستدامة ومنها الهدف 2 المتعلق بالقضاء على الجوع، وتحقيق الأمن الغذائي وتحسين التغذية، وتعزيز الزراعة المستدامة.

وتتضمن مجالات التعاون لمواجهة هذه التحديات تعزيز التنسيق ما بين سياسات التجارة والاستثمار بما في ذلك القواعد المتعلقة بالملكية الفكرية من جهة وسياسات الأمن الغذائي من جهة أخرى، مثل:

- تصحيح التشوهات في الأسواق الزراعية العالمية وفي قواعد التجارة المتعلقة بالقطاع الزراعي والتي تتضمن اتفاقية منظمة التجارة العالمية حول الزراعة، واتخاذ التدابير اللازمة لضمان استقرار الأسواق العالمية للسلع الغذائية؛
- التعاون لتعزيز القدرة على التخفيف من الآثار المترتبة على تغير المناخ واتخاذ إجراءات التكيف؛
- الحفاظ على التنوع الوراثي للبذور والنباتات المزروعة، وذلك من خلال تطوير بنوك البذور والنباتات المتنوعة على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية، وضمان الوصول إلى المنافع الناشئة عن استخدام الموارد الوراثية والمعارف التقليدية وتقاسم هذه المنافع على نحو عادل ومنصف.

واو. مقارنة بين سياسات الأمن الغذائي التي تراعي متطلبات العدالة الاجتماعية وتلك التي لا تراعيها

- في ضوء ما سبق، يمكن تلخيص أوجه الاختلاف بين السياسات التي تراعي متطلبات العدالة الاجتماعية في مجال أعمال الحق في الغذاء والقضاء على الجوع وضمان الأمن الغذائي، والسياسات التي لا تراعيها.

خاصة تلك التي تدعم إنتاجية صغار الفلاحين/ات وسبل عيشهم وتنظيم دور الشركات المتعددة الجنسيات بطريقة تسمح بتعزيز المقاربة المسؤولة ولا تعرّض حقوق صغار الفلاحين/ات للانتهاك⁷⁵.

صغار الفلاحين

صغار الفلاحين هم المستثمرون الرئيسيون في الأراضي والزراعة في البلدان النامية ويصل عددهم إلى حوالي 500 مليون، وهم ينتجون حوالي 80 في المائة من الغذاء المستهلك في هذه البلدان.

الفاو، 2015.

4- الإطار القانوني

تتطلب مأسسة أعمال الحق في الغذاء وتحقيق الأمن الغذائي واستدامته عدة إجراءات أهمها إصدار قانون حول الحق في الغذاء والأمن الغذائي، يكون واضحاً لجهة الحقوق التي يشملها والبرامج التي يتيح تأسيسها والشرائح المعنية بهذه البرامج، وواضحاً بالنسبة للجهات المسؤولة عن تطبيق البرامج والخطط والآليات المؤسسية المعتمدة في عملية التطبيق، بالإضافة إلى آليات الشكوى والتعويض المتاحة للأفراد في حال انتهاك أي من حقوقهم، والإجراءات المترتبة على مثل هذه الحالات بالنسبة لأصحاب الحق والمسؤولين عن الانتهاكات.

5- البُعدان الإقليمي والدولي

لمشكلة الأمن الغذائي بعدان إقليمي ودولي. ولا يمكن معالجة التحديات التي تواجه الأمن الغذائي من دون التنسيق على المستوى الإقليمي المؤسسي، وتَشاطر البيانات والمعلومات لدعم عمليات صنع القرار وبناء أطر سياسية متسقة ومراعية للمخاطر⁷⁶، بالإضافة إلى تعزيز التنسيق على مستوى الاستثمار في سلاسل الإنتاج وسلاسل القيمة الغذائية في المنطقة العربية وربط ذلك بتصحيح الفجوات في أنماط التنمية المحلية والوطنية (المزيد من المعلومات حول التعاون

سياسات الأمن الغذائي غير المراعية لمفاهيم العدالة الاجتماعية	سياسات الأمن الغذائي المراعية لمفاهيم العدالة الاجتماعية
التركيز على زيادة الاستثمار في الأراضي الزراعية دون الاهتمام بحقوق صغار الفلاحين وكيفية الاستثمار في الأراضي.	مقاربة وطنية متكاملة شاملة وطويلة الأمد تتعامل مع العلاقة ما بين الغذاء والماء والطاقة والعوامل الناتجة عن تغيّر المناخ والوضع البيئي، بالإضافة إلى الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية.
غياب التنسيق ما بين الجهات المسؤولة عن سياسة الأمن والسيادة الغذائيين وتلك المسؤولة عن إبرام اتفاقيات متعلقة بالتجارة بالموارد الزراعية والاستثمار في الأراضي الزراعية.	تعزيز التعاون والتنسيق بين الجهات المسؤولة.
توفير الغذاء بأي طريقة بما في ذلك زيادة الاعتماد على الأسواق الخارجية دون تعزيز القطاع الإنتاجي والبنى الوطنية مما يرفع من إمكانية التعرض للصدّات الخارجية.	بناء القدرات الوطنية وتحفيز النشاط الاقتصادي الإنتاجي المحلي.
غياب الإحصاءات التي تسمح بإقامة برامج فعالة لتعزيز الأمن الغذائي للشرائح الأكثر عرضة.	توفير أنظمة إنذار مبكر تنظم الأسر غير الآمنة غذائياً (بحسب درجة الاستهلاك الغذائي غير الكافي ونقص التغذية)، ومحاربة أسباب ضعف الغذاء عبر خيارات السياسة المتوسطة الأجل، مثلاً الزراعات الصغيرة والتحويلات النقدية.
اعتماد إجراءات متفرقة ومؤقتة، أو سياسات ضيقة تتخذ شكل ردة فعل على مشكلة قائمة دون تخطيط بعيد الأمد، وبمعزل عن تطوير السياسات العامة.	إدراج سياسات وإجراءات القضاء على الجوع وتوفير الغذاء وتحسين نوعيته، ضمن الخطط الوطنية للقضاء على الفقر، وخطط السلامة الغذائية والصحة العامة الوطنية، في الإطار الأشمل للسياسات الاجتماعية والاقتصادية.
الافتقار على سياسة توزيعية وعلى النمط الإغاثي دون ربط الإغاثة والمساعدة الإنسانية بالتنمية واحترام الحقوق وتوفير الحماية والكرامة.	إعطاء الأهمية الكافية للتصدي للمشكلات الحادة الآنية المتعلقة بالحق في الغذاء للفئات الأكثر تعرضاً، من نازحين ولاجئين أو متضررين بصفة مباشرة من الكوارث، وذلك من منظور الحقوق واحترام كرامة الناس، وتمكينهم بدل تعزيز تبعيتهم.

زاي. تمارين

التمرين الأول

حالة الهند: تدخّل الدولة لتأمين الغذاء كآلية للحماية الاجتماعية⁷⁷

المسألة المطروحة

تبنت الهند قانون الأمن الغذائي في عام 2013، وهو يضمن التالي:

1. حصص شهرية من الأرز والقمح لـ 75 في المائة من السكان في الأرياف و50 في المائة من السكان في المدن، أي حوالي 800 مليون نسمة؛
2. برامج تغذية شاملة لكل الأطفال في مرحلة ما قبل الدراسة وخلال الأعوام الدراسية وللنساء في مرحلة الحمل أو الرضاعة؛
3. آليات للشكوى والتعويض في حال عدم الحصول على الفوائد وذلك على المستويات الوطنية وعلى مستوى الولاية وعلى المستوى المحلي.

واجه طرح القانون معارضة من أطراف اليمين واليسار في الهند. وكان لكل من المجلس الاستشاري الوطني لرئيس الوزراء والمحكمة العليا والبرلمان ومجلس الوزراء وأصحاب الحق في الغذاء أدوار أساسية في المسار الذي سلكه القانون. واضطلع عدد من المؤسسات الحكومية بأدوار أساسية في الدفع بمسار النقاش حول الأمن الغذائي بما في ذلك المحكمة العليا. فالقانون تمخض عن مسار بدأ بتقديم عريضة للمحكمة العليا حول الحق في الغذاء عام 2001. وأقرت المحكمة أن الحق في الغذاء يندرج ضمن الحق في الحياة، المشمول ضمن دستور البلاد، وحولت برامج توفير الغذاء والحماية الاجتماعية إلى استحقاقات قانونية وجعلتها شاملة للجميع وأنشأت منظومة مستقلة من المفوضين للسهر على تنفيذ هذه الاستحقاقات.

تتضمن الأسئلة الأساسية المرتبطة بشكل ومحتوى القانون والآراء المختلفة التي تمت معالجتها في هذا المجال القضايا التالية:

- هل يجب أن تقر مثل هذه البرامج من خلال القانون، وأن يتم ربطها بإمكانية التقاضي في ما يتعلق بهذه الحقوق والبرامج؟ وما تأثير ذلك على دور الإدارة التنفيذية؟
- هل يجب أن تشمل قوانين الأمن الغذائي جوانب أخرى مرتبطة بإدارة وملكية الأراضي، وبالمياه، والصحة والتغذية، وحقوق الفلاحين وسُبل العيش؟
- هل يجب أن تشمل المساعدات المتعلقة بالحق في الغذاء والحقوق الاقتصادية والاجتماعية عامة كل الشرائح الاجتماعية، بما في ذلك المواطنون/ات وغير المواطنين/ات؟

- كيف يجب مقارنة التقديمات إلى شرائح معينة مثل الأطفال الأكثر عرضة لسوء التغذية والنساء والفئات الفقيرة والمهمشة مثل سكان العشوائيات؟
- هل يجب ربط الحصول على تقديمات البرامج بشروط تتعلق مثلاً بالحضور المدرسي؟ وما هي الآثار المترتبة على الشرائح الأكثر تهميشاً والتي لا تستطيع أن تحقق هذه الشروط؟ هل من الممكن وضع الشروط على شرائح معينة دون أخرى؟
- كيف يجب تطوير آليات التنفيذ بما في ذلك آلية الشكاوى (الآليات الإدارية، والآليات القضائية، وآليات المراقبة غير الحكومية).

بدائل: تعتبر برامج تقديم الطعام إجراءات تُتخذ على المدى القصير لمواجهة تفشي حالات الجوع بينما يتم بناء حلول مستدامة على المدى الطويل، إلا أن هذه البرامج قد تواجه إشكاليات نابعة من الفساد في الإدارة، وتسرب الموارد إلى السوق السوداء، وارتفاع الكلفة على الخزينة العامة. فهل يجب على الدولة أن تستبدل هذه البرامج بالتحويلات النقدية؟

طريقة العمل

< ينقسم المشاركون والمشاركات إلى مجموعتين لمناقشة الأسئلة التالية، مع أخذ النقاط التي تمت مراجعتها ضمن مثال حالة الهند في الاعتبار، بالإضافة إلى الواقع الوطني لبلدان المشاركين/ المشاركات:

- من هي الجهات التي يجب أن تشارك في الحوار الوطني حول هذه المسألة؟
- ما هي القوانين التي يجب مراجعتها للتأكد من تناسبها مع إعمال الحق في الغذاء؟
- < يقدم ممثل/ة عن كل من المجموعات ملخصاً حول النقاط التي طرحت ضمن المجموعة، يتبعه نقاش عام.

التمرين الثاني

إعلان الرياض لتعزيز التعاون العربي لمواجهة أزمة الغذاء العالمية

المسألة المطروحة

تفاوتت الإجراءات التي اتخذها الدول العربية لتحقيق الأمن الغذائي وذلك نسبة إلى الاختلافات في ناتجها المحلي الإجمالي وقدراتها الوطنية. ويشير تقرير للإسكوا إلى أن بلدان الخليج مثلاً تعتمد على عوائد البترول لاستيراد الغذاء، بينما تعتمد البلدان العربية الأفقر والبلدان الأقل نمواً بشكل جزئي على الاستثمارات الخارجية وبرامج المساعدات⁷⁸.

وفي ظل تفاقم أزمة أسعار الغذاء العالمية، اعتمد وزراء الزراعة في البلدان العربية إعلان الرياض لتعزيز التعاون العربي لمواجهة أزمة الغذاء العالمية (2008)⁷⁹، وبناءً عليه أُطلق البرنامج الطارئ للأمن الغذائي العربي (2011-2031)⁸⁰ في القمة التنموية الاقتصادية والاجتماعية العربية التي انعقدت في الكويت في عام 2009. ويتضمن البرنامج ثلاث مكونات:

1. تطوير الإنتاج الزراعي؛
2. زيادة الاستثمار في الأراضي ضمن مقاربة تسمح بتوفير المياه من خلال استخدام الموارد المائية غير التقليدية؛
3. التنسيق ما بين مبادرات الاستثمار ضمن البرنامج.

طريقة العمل

< ينقسم المشاركون والمشاركات إلى مجموعتين لمناقشة المسألة التالية، مع أخذ النقاط التي تمت مراجعتها ضمن المادة المقدمة في هذا الجزء في الاعتبار:

ما هي العناصر التي يمكن أن تعزز قدرة البرنامج الطارئ للأمن الغذائي على تحقيق العدالة الاجتماعية، بما في ذلك احترام المساواة في الحقوق وتكافؤ الفرص في الوصول؟

أسئلة يمكن الاستعانة بها في إطار النقاش

- ما هي آليات تعزيز الوصول إلى الشرائح الاجتماعية الأكثر حاجة؟
 - ما هي المؤسسات الرسمية التي يجب أن تضطلع بدور في تنفيذ البرنامج (على المستويين الوطني والإقليمي)؟
 - مع أية جهات غير رسمية يجب التنسيق في تنفيذ البرنامج؟
 - كيف يمكن تعزيز استدامة البرنامج؟
- < يلتقي جميع المشاركين والمشاركات لتقديم ملخص حول النقاط التي طُرحت ضمن كل من المجموعات.

ملاحظة: يجب نقاش المكونات الثلاثة للبرنامج، وإمكان ميسرة التدريب توفير النص الكامل لإعلان الرياض للمشاركين/ات لاستخدامه كورقة مرجعية للنقاش.

الفصل السابع

دور الميزانية العامة في تحقيق العدالة الاجتماعية

يركز هذا الفصل على مسألة الميزانية العامة كأحد الأبعاد المتعلقة بحشد الموارد من أجل تطبيق السياسات التي تراعي مفاهيم العدالة الاجتماعية و ضمان استدامتها. فللميزانية دور أساسي في تنفيذ الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة و ضمان استدامتها. ويهدف الفصل إلى إبراز كيفية تأثير خيارات الإنفاق والجباية ومسارات تطوير وإقرار الميزانيات العامة في تحقيق العدالة الاجتماعية.



إن تعزيز السياسات المراعية للعدالة الاجتماعية يتطلب في كثير من الأحيان إعادة توزيع بنود الإنفاق من الأمن إلى الأمن الاجتماعي والسياسات التي تخدم تعزيز الحماية الاجتماعية والإدماج.



ألف. مدخل

أخيراً، وفي ظروف الأزمات والحروب، تزداد أهمية الميزانيات العامة ارتباطاً بتزايد الحاجة إلى دور الدولة وتدخلها في مختلف المجالات، بما في ذلك المجالات التي كانت لا تقدر على التدخل فيها سابقاً. وهي تؤدي دوراً كبيراً في إرساء الاستقرار المالي والنقدي، وإيصال الخدمات العامة، وتوفير رواتب الموظفين والعاملين في القطاع العام ومؤسساته، وضمان استمرارية عمل الإدارة لتيسير الحياة اليومية. إلا أن الحكومات والدول تواجه صعوبات وقيوداً في ممارسة هذا الدور ووضع الميزانيات العامة وتنفيذها في ظل الأزمات والنزاعات والحروب. مثلاً:

- بقي لبنان دون ميزانية بين عامي 2005 و2017 وهو ما يعني تعطيل وظيفة محاسبة الحكومة ومراقبة إنفاقها؛
- وفي دولة فلسطين، لا تملك السلطة الوطنية السيطرة على مواردها التي هي شديدة الاعتماد على المساعدات الدولية من جهة، وعلى الجباية التي تقوم بها دولة الاحتلال الإسرائيلي للموارد الخاصة بالسلطة الوطنية الفلسطينية من جهة أخرى؛
- وفي البلدان النفطية، تسبب تراجع سعر النفط لسنوات، في إحداث تقلص في الميزانيات العامة، جرى الرد عليه بسياسات متفاوتة بين التوسع في الإنفاق الحكومي في بعض المجالات، وتقليص الخدمات والحد من الطابع التوزيعي المعمم في مجالات أخرى، مع إدخال ممارسات جديدة تتعلق بالدعم والضرائب والرسوم ومستوى الرعاية، إلخ.

باء. محتوى الميزانية

يعكس محتوى الميزانية السياسة المالية للحكومة ومدى التزامها بالشعارات والخطط التي قدمتها، ويُفترض أن تجسد الميزانية توجهات البيان الحكومي الذي نالت الحكومة الثقة على أساسه. يمثل التوفيق بين المصالح الآنية والمصالح الاستراتيجية

تعتبر الميزانية العامة من الوسائل الأكثر أهمية التي تستخدمها الدولة الحديثة في إدارة المجتمع واقتصاده. وبشكل عام، أوكلت للبرلمانات والمجالس التشريعية مسؤولية إقرار الميزانية وفق إجراءات محددة في القانون، نظراً لأهميتها. أما السلطة التنفيذية - الحكومات غالباً وأحياناً رأس النظام - فهي التي تضع مشروع الميزانية عادة بشكل سنوي، وهي بمثابة الوثيقة الأكثر تعبيراً عن توجهات الدولة الاقتصادية والمالية والاجتماعية، حيث تحدد الموارد التي سوف ترد إلى خزينة الدولة من خلال الضرائب والمصادر الأخرى، وخيارات الحكومة بشأن الإنفاق وأولوياته. وتحدد الميزانية الإنفاق العام للوزرات والمؤسسات، بما في ذلك النفقات الجارية والاستثمارية على حد سواء. كما تشكل الميزانية العامة في الوقت نفسه الإطار المرجعي لمراقبة عمل الحكومة ومحاسبتها من قبل البرلمان.

مع تصاعد الاتجاه النيوليبرالي الذي ساد خلال العقود الأخيرة، تراجعت القدرة النسبية للميزانية العامة على توجيه السياسات الاقتصادية والتأثير فيها بحكم توجه المتزايد نحو الخصخصة وتوسع دور القطاع الخاص وآليات السوق، وتقييد دور الدولة بشكل عام. علاوة على ذلك، عظمّت العولمة الاقتصادية من دور الرأس المالية والشركات المتعددة الجنسيات وزادت من نشاطها على المستوى الوطني، كما تنامي دور المؤسسات المالية الدولية والدول المانحة في تحديد توجهات الاقتصادات الوطنية، الأمر الذي يتجاوز في كثير من الأحيان دور الميزانيات الوطنية، لا بل دور الحكومات الوطنية نفسها وقدراتها. ولا تكون الميزانيات الوطنية في هذه الحال قادرة على توجيه النشاط الاقتصادي الخاص، لا سيما الأجنبي منه أو الممول من الخارج. وحين تقتضي القوانين اتخاذ إجراءات ما، فغالباً ما يتم تكييف بنود الميزانيات وتضمينها ما تتطلبه الاستثمارات الأجنبية والاتفاقات الدولية من شروط، أي تُحوّل الميزانية العامة من أداة للفعل الوطني ومكوّن أساسي لصنع السياسات، إلى متأثر بالتوجهات العالمية وميسّر لها وضمن لتنفيذها.

الإطار 37. الميزانية العامة وسياسات الاقتصاد الكلي

ترتبط الميزانية بالسياسات الاقتصادية الكلية للحكومة. وعادة ما يركز نقاش السياسة المالية ضمن مقاربة ليبرالية محافظة على حاجة البلدان النامية إلى اعتماد سياسة مالية متشددة وتجنب العجز المالي لأنه يؤدي إلى هروب الاستثمارات وفقدان ثقة المستثمر. من جهة أخرى أكثر قرباً من الاعتبارات التنموية، ترى النظرية الكينزية التقليدية في السياسة المالية أداة أساسية لتحفيز الاقتصاد.

ترتبط قدرة الدول على إعداد ميزانية تتناسب مع أهداف التنمية والعدالة الاجتماعية بالأولويات التي تضعها على مستوى السياسة الاقتصادية الكلية، مثلاً ما إذا كانت تولي الأولوية للانضباط في ميزانية الدولة وتحجيم عجز الميزانية أو ما إذا كانت تعتمد السياسات المعاكسة للدورة الاقتصادية بهدف خدمة الأهداف التنموية والاجتماعية.

¹ النظرية الكينزية في الاقتصاد لصاحبها جون مينارد كينز (1883-1946).

- أحد التحديات التي تواجه تخصيص الموارد. ويتم ذلك بوسائل عدة منها:
- أ. انسجام الميزانية العامة السنوية مع التوجهات والوثائق والخطط المرجعية التي تعتمدها الدول في المديين الطويل والمتوسط، ومنها خطط التنمية، وبرامج الاستثمار البعيدة الأجل؛
- ب. تكامل المضمون الرئيسي للميزانية العامة والذي يتعلق بمراد الخزينة والإنفاق العام، مع دور القطاع الخاص، من خلال تضمين الميزانية محفزات وموجهات للنشاط الاقتصادي الخاص؛
- ج. شمول بلاغ الميزانية على الترابطات ما بين خيارات الإنفاق والسياسات الاجتماعية للدولة، وتحديدًا مراعاة العدالة الاجتماعية، إذ يشكل بلاغ الميزانية (وهو عادة المقدمة) المنطلق الأساسي للميزانية ويتضمن توجهات الدولة العامة والخارطة الاقتصادية والاجتماعية التي من المفترض أن يتم تجسيدها في خيارات الإنفاق؛
- د. الموازنة بين الإنفاق الجاري والإنفاق الاستثماري، وتوضيح مضمون الإنفاق الاستثماري (هل هو مجرد إنشاءات وبنى تحتية أم إنفاق إنتاجي مباشر) وذلك من أجل تحقيق التوازن بين الأهداف المباشرة والأهداف الاستراتيجية؛
- هـ. جعل الميزانية سنوية، من أجل ضمان فعالية المراقبة وفعالية الإنفاق، لا سيما بالنسبة إلى النفقات الجارية، علماً بأن الميزانيات السنوية تتضمن أيضاً خطأً متعددة السنوات بشكل يسمي أحياناً «برامج قوانين»، كما تتضمن قسماً من الإنفاق لتنفيذ الأعمال المطلوبة للسنة المالية المعينة، أو الإنفاق الضروري لتنفيذ الأعمال السنوية المطلوبة كما جاءت في استراتيجيات التنمية الوطنية المعتمدة للمدى البعيد، والتي عادة ما يكون لها قوة القانون.
- تجدد الإشارة أخيراً، إلى أن التوجهات الحديثة في تصميم الميزانيات تشدد على الطابع الوظيفي وعلى تصميم الميزانية من منظور النتائج ومن خلال ربط الإنفاق بمجموعة من الأهداف القابلة للقياس، بحيث يصبح في الإمكان تقويم جدوى الإنفاق وتحسين العائد الاجتماعي المترتب عليها⁸¹.
- جيم. خيارات الإنفاق والجباية**
- تختلف خيارات الإنفاق والجباية بحسب الحكومات. فمثلاً وصل الإنفاق الحكومي في السودان إلى 12 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2014.

دال. أدوات ومقاربات لتعزيز التدخلات المراعية للعدالة الاجتماعية

لا تساهم الميزانيات تلقائياً في تحقيق العدالة الاجتماعية. فهي تعبر عن السياسة الحكومية التي تمثل بدورها محصلة التفاوض لمصالح فئات اجتماعية وتوجهات اقتصادية ومصالحية مختلفة. ولتعزيز مساهمة الميزانية العامة في تحقيق العدالة الاجتماعية، يمكن اعتماد مقاربة تتضمن عدداً من التدخلات والإجراءات التي نستعرض بعضها في ما يلي:

1. اعتماد نهج تشاركي في إعداد الميزانية وضمان الشفافية والمراقبة؛
2. تفعيل دور السلطات التشريعية؛
3. تعزيز الحوار المجتمعي بدءاً بالحوار الثلاثي؛
4. التنبه لمصالح المجموعات المؤثرة على السياسة العامة؛
5. تأمين استدامة تمويل البرامج الاجتماعية ذاتياً، أي دون اللجوء إلى الاستدانة.

1- الميزانية التشاركية وضمان الشفافية والمراقبة

من المهم تعزيز المشاركة في مراحل إعداد الميزانية وإقرارها وتنفيذها ومراجعتها، بالإضافة إلى تعزيز المقاربة الحقوقية في مرحلة الإعداد. ويتطلب ذلك دراسة العناصر التالية:

- تأثير مختلف القرارات المتعلقة بالميزانية على كل من الرجال والنساء في مراحل العمر المختلفة؛
- التبعات على الفئات الاجتماعية المختلفة؛
- الآثار وفق التوزيع الجغرافي في المناطق المختلفة.

يرتبط نجاح هذه المقاربات بضمان نشر الوثائق الضرورية بشكل ملائم وقابل للفهم، مع تفاصيل تسمح بنقاش فعال حول الميزانية، وجعلها متاحة في وقت مناسب من أجل توفير فرص مفيدة لمشاركة

وفي غواتيمالا إلى 13 في المائة، مقارنة مع 28 في المائة في الصين و42 في المائة في البرازيل و55 في المائة في الدنمارك وفرنسا⁸². ويرتبط ذلك بشكل خاص بحجم التقديرات الاجتماعية التي تقدمها الدولة، وقدراتها الجبائية.

كما يختلف توزيع الإنفاق الحكومي بين الدول. فبعض الدول العربية مثلاً يخصص نسبة عالية للإنفاق العسكري بالإضافة إلى خدمة الدين، وما تبقى للإنفاق على الاستثمارات الاجتماعية والاستثمارات المنتجة التي تساهم في تعزيز العدالة الاجتماعية، مثل توفير فرص العمل، خاصة في بعض القطاعات مثل الزراعة حيث يتركز عمل النساء. إلا أن تعزيز السياسات المراعية للعدالة الاجتماعية يتطلب في كثير من الأحيان إعادة توزيع بنود الإنفاق من الأمن إلى الأمن الاجتماعي والسياسات التي تخدم تعزيز الحماية الاجتماعية والإدماج. هذه المسارات تتطلب تنسيقاً ما بين الوزارات المختلفة، ولا سيما مثلاً بين وزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة المالية، وهو تنسيق لا يحصل في جميع الحالات (لعرض أعمق في ما يتعلق بالمؤسسات العامة، يمكن العودة إلى الفصل الثاني).

وقد أثبتت الدراسات توفر عدد من الخيارات لتوسيع الحيز المالي المتاح للدولة وتوفير الموارد الضرورية للسياسات والاستثمارات الاجتماعية وتحقيق العدالة الاجتماعية، ومنها⁸³:

- أ. إعادة توزيع المخصصات في الميزانية العامة أو إعادة ترتيب أولويات النفقات العامة؛
- ب. توسيع العائدات الضريبية بطريقة تراعي متطلبات العدالة الاجتماعية؛
- ج. توسيع تغطية الضمان الاجتماعي وإيرادات الاشتراكات؛
- د. إعادة هيكلة الديون القائمة؛
- هـ. الحد من التدفقات المالية غير المشروعة؛
- و. اعتماد مقاربة مساعدة أو أكثر مرونة في سياسة الاقتصاد الكلي.

الأطراف المختلفة. ويمكن للسلطات التشريعية في هذا الصدد أن تنظم جلسات استماع للامة تفسح المجال للنقاش حول تكوين/توزيع الميزانية وتنفيذها. كما يمكن تنظيم حملة إعلامية في وسائل الإعلام لإطلاق نقاش عام حول الميزانية، ولقاءات في المناطق والجامعات، واجتماعات تشاورية مع هيئات تمثل المجتمع المدني والهيئات الاقتصادية والسلطات المحلية وبعض الفئات الاجتماعية الخاصة (مثل المسنين، والأشخاص ذوي الإعاقة، والمتقاعدين، إلخ). ويمكن مأسسة هذه المشاركة لا سيما من خلال إعطاء دور استشاري مؤطر أكثر أهمية للمجالس الاقتصادية والاجتماعية في مناقشة

الإطار 38. الميزانية التشاركية: تجربة مدينة بورتو أليغري في البرازيل

كانت مدينة بورتو أليغري غارقة في الديون قبل عام 1989 إلى أن فاز حزب العمال في ذلك العام في الانتخابات المحلية، حيث قرر كسر تقليد إعداد الميزانيات خلف الأبواب المغلقة واستبدال ذلك بممارسة تشاركية تقوم على استشارة المواطنين/ات حول كيفية إنفاق موارد البلدية. وقد نتج عن هذا المسار إعادة توزيع للموارد باتجاه الاستثمار في البنية التحتية والخدمات الأساسية التي تساعد بشكل منهجي على تحسين ظروف العيش في الأحياء الفقيرة التي غالباً ما أهملتها الإدارات السابقة، وتحقق تنمية محلية شاملة. فحققت المدينة بين عامي 1989 و1996 ما يلي:

- ارتفاع نسبة الأسر التي تحصل على المياه من 80 في المائة إلى 98 في المائة؛
- ارتفاع نسبة الأسر التي تصلها شبكة الصرف الصحي من 46 في المائة إلى 85 في المائة؛
- تضاعف قوائم التسجيل في المدارس؛
- زيادة الجباية الضريبية المحلية بنسبة 50 في المائة.

وقد تطلب تنفيذ الميزانية التشاركية اتخاذ عدد من الخطوات لإعادة هيكلة الإدارة تضمنت ما يلي:

- إنشاء مكتب للتخطيط المركزي لتنسيق الجوانب التقنية للميزانية بين الإدارات المختلفة وإدارة عملية التفاوض؛
- إنشاء قسم لإدارة العلاقات وتعبئة مشاركة المواطنين/ات، ودعم تطوير الجمعيات وتسهيل تنظيم المنتديات المحلية المتعلقة بالميزانية؛
- إقامة نظام محوسب لإدارة المشاريع يقدم معلومات عن حالة المشاريع وميزانيات الهيئات المختلفة في المدينة مما يسمح للمواطنين/ات بمواكبة التطورات ومتابعة عمل الإدارة.

وتضمنت إجراءات إشراك المواطنين/ات تنظيم 16 مجلساً شعبياً محلياً يغطي مناطق جغرافية مختلفة من المدينة. ولهذه المجالس ثلاث وظائف رئيسية:

- مساءلة الإدارة العامة؛
- التصويت على أولويات الاستثمار في البنية التحتية؛
- انتخاب المواطنين/ات إلى منتديات الميزانية الإقليمية ومجلس الميزانية التشاركية.

وكلفت منتديات الميزانية الإقليمية بتحديد الأولويات من بين قائمة المطالب التي تأتي من المجالس الشعبية، مع أخذ محدودية الموارد المتاحة ومراقبة تنفيذ المشاريع من قبل الوكالات المختلفة في المدينة في الاعتبار. وكانت اجتماعات المنتديات مفتوحة لمشاركة جميع المواطنين/ات، ولكن اقتصر حق التصويت على المندوبين/ات.

الإطار 39. الميزانية المستجيبة للمساواة بين الجنسين

تقوم مبادرات الميزانية المستجيبة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة بتحليل كيفية حشد وإنفاق المال العام بهدف تأمين المساواة بين الجنسين، وتحليل الأثر المترتب على توزيع الميزانيات العامة على وضعية النساء الاقتصادية والاجتماعية. وتوفر هذه المبادرات الشفافية في ما يتعلق بعلاقة الميزانية مع النمط السائد بشأن المساواة أو عدم المساواة بين الجنسين، وهي تساهم في ضمان حشد وإنفاق المال العام بطريقة أكثر فعالية وتعزيز المساواة. ويساهم إعداد الميزانية على نحو يستجيب للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة في تفعيل التزام الدولة باتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

تتطلب هذه المقاربة توضيحاً لأهداف الدولة في ما يتعلق بتعزيز دور المرأة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي بالإضافة إلى الحماية الاجتماعية المتاحة، وتضمن ذلك في مسار إعداد بلاغ الميزانية وجدول الإنفاق. وترى هيئة الأمم المتحدة للمرأة (UN Women) أن التخطيط والميزانية المراعية للمساواة بين الجنسين يشكلان أساساً لترجمة التزامات الدولة السياسية في ما يتعلق بحقوق المرأة وتمكينها بشكل فعال.

ولهذه المبادرات أشكال متنوعة: مثلاً يمكن أن تنظمها الجهات الحكومية والبرلمانية أو يقوم بها باحثون ومنظمات المجتمع المدني. وقد تغطي هذه المبادرات أنشطة الميزانية بأكملها أو مجالات مختارة مثل الإدارات العامة ذات الأهمية الخاصة أو برامج جديدة أو إيرادات حكومية معينة. كما تختلف أدوات التحليل التي تستخدم في هذه المبادرات بحسب طبيعة مسار إعداد الميزانية وتوفر المعلومات والمهارات اللازمة. وتُعتمد في بعض المبادرات الأساليب التشاركية، كما تقوم أخرى باستخدام الإحصاءات المستمدة من المسوح على نطاق واسع. ويمكن اعتماد مقاربة مشابهة في ما يخص الفئات الأخرى (مثل المسنين، والأشخاص ذوي الإعاقة، والأطفال، إلخ).

تجربة المغرب¹

أجرى المغرب تعديلات على قانون المالية العامة أضفت الطابع المؤسسي القانوني على المساواة بين الجنسين في جميع عمليات الميزانية. ويذكر التشريع صراحة أن المساواة بين الجنسين يجب أن تؤخذ في الاعتبار عند تحديد أهداف الميزانيات العامة ونتائجها ومؤشرات أدائها. ويضفي القانون أيضاً الصبغة المؤسسية على التقرير المتعلق بقضايا الجنسين الذي يصدره المغرب ويتضمن معلومات عن العمل الذي يظطلع به كل قطاع بحسب نوع الجنس (حيثما تسمح البيانات) وهو بمثابة وثيقة رسمية تشكل جزءاً من مشروع القانون المالي السنوي، وأصبح أداة هامة للمساءلة والرصد. وبحلول عام 2012، انضمت 27 إدارة عامة إلى التقرير، وهو ما يعادل أكثر من 80 في المائة من الميزانية العامة للدولة (بما فيها قطاعات مثل الصحة والتعليم ووزارتا البنية التحتية والنقل).

ولا بد من الإشارة إلى إدراج أحكام لصالح المساواة بين الجنسين في الدستور الجديد للمغرب في تموز/يوليو 2011، حيث تكرر المادة 19 المساواة بين الجنسين في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية. ويدخل الدستور أيضاً مبدأ المساواة بين الجنسين من خلال عدة مواد تشير إلى التزام الحكومات بالعمل من أجل تهيئة الظروف التي تسمح بتحقيق المساواة بين الجنسين والتمثيل المتساوي للمرأة والرجل في جميع المجالات، والوصول إلى هيئات صنع القرار.

¹ هيئة الأمم المتحدة للمرأة، 2014.

لمعلومات إضافية يمكن الاطلاع على: UNIFEM, IDRC and Commonwealth Secretariat, 2001.

ويكون الدور الأهم للبرلمان في متابعة مراقبة التنفيذ من خلال لجانه الدائمة، أو من خلال إنشاء لجان خاصة لمتابعة مشروع أو برنامج أو سياسة معينة، أو استجابة لطلب الناخبين/ات والمواطنين/ات، بالإضافة إلى دوره الرقابي في نهاية السنة المالية وأثناء إقرار الحساب الختامي إثر تنفيذ الميزانية، حيث لا بد من تحويل الحساب الختامي وإقرار الميزانية السنوية من جلسة شكلية غالباً ما تنتهي بالموافقة أو بتعديلات طفيفة، إلى جلسات مناقشة ومحاسبة حقيقية مستندة إلى تقييم فعلي لما تم إنجازه ولنواحي القصور والضعف.

3- تعزيز الحوار المجتمعي

يقوم الحوار المجتمعي على حوار ثلاثي (الحكومة - العمال - أصحاب العمل) بالإضافة إلى إشراك منظمات المجتمع المدني والأكاديميين المتخصصين من أجل حث الإرادة السياسية على وضع السياسات العامة اللازمة لتعزيز العدالة الاجتماعية. وفي هذا الصدد يمكن أن تقوم المجالس الاقتصادية والاجتماعية بدور أساسي كإطار مؤسسي دائم للحوار المجتمعي، حتى إن كان دوراً استشارياً. كما يمكن للوزارات المختلفة أن تعتمد الأسلوب نفسه بإطلاق حوارات قطاعية مع شركائها في مراحل التحضير لميزانياتها القطاعية قبل تقديمها للحكومة.

الميزانية في المراحل المبكرة لإعدادها، قبل إحالتها إلى المجلس التشريعي.

وقد وصل مستوى المشاركة في مناقشة الميزانية إلى مستويات متقدمة ومتطورة في بعض البلدان (ومنها البرازيل التي خُصص الإطار 38 لعرض تجربة الميزانية التشاركية في إحدى مدنها)، حيث أصبح إعداد الميزانيات تشاركياً بشكل كامل وتُعتمد فيها الميزانيات التشاركية على النطاق المحلي (مدن، مناطق، بلديات)، وتُحدد فيها الأولويات منذ البداية من خلال نقاش تشاركي. وتعتبر تجربة البرازيل متقدمة في هذا المجال.

2- تفعيل دور السلطات التشريعية

تضطلع السلطات التشريعية بأدوار مهمة في المرحلة التي تسبق تقديم السلطة التنفيذية لميزانياتها المقترحة وفي التدقيق بعملية التنفيذ ما بعد نهاية دورة الميزانية. فمن الممكن للسلطات التشريعية أن تقوم بتعديل مقترح السلطة التنفيذية من أجل تعزيز الإنفاق الذي يساهم في تعزيز العدالة الاجتماعية والإشراف على عملية الإنفاق وتخصيص الموارد اللازمة لتحقيق الأولويات التنموية الوطنية. فمثلاً، في البرازيل، تناقش السلطة التشريعية البيان التمهيدي للميزانية وتوافق عليه⁸⁴.

الإطار 40. المساعدات الدولية: دورها والتحديات المرتبطة بالاعتماد عليها

من التحديات التي يمكن أن تواجه الجهات المانحة والجهات المتلقية ما يلي:

- القدرة على توقع تدفقات المعونة؛
- القدرة على استيعاب المعونة واستخدامها بطريقة فعالة؛
- توفير المعونة على المديين المتوسط أو الطويل مما يسمح للدول المتلقية بالتخطيط ويسمح للبنك المركزي بإدارة سيولة التدفقات وتجنب الصدمات، كما يسمح لوزارة المالية بزيادة الموارد لمواجهة أي نقص؛
- التنسيق بين مختلف الجهات الحكومية المنخرطة في عملية تلقي واستخدام المساعدات الدولية كوزارة المالية والبنك المركزي؛
- الآثار المحتملة على أسعار الصرف ومعدلات الفائدة والأسعار المحلية.

المصدر: إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة، 2007 ب.

4- التنبه لمصالح المجموعات المؤثرة على السياسة العامة

من المهم التنبه لدور المجموعات المختلفة التي تدافع عن مصالح معينة لها داخل الحكومة وخارجها، في عملية اتخاذ القرار بشأن توجهات السياسات العامة والخيارات المتخذة في توزيع الميزانية العامة. فغالباً ما يتم الضغط لمواجهة تدخلات معينة في المجال الاجتماعي أو رفضها تحت ذريعة أن الإنفاق في المجال الاجتماعي يؤدي إلى عجز في الميزانية العامة دون التطرق إلى الحصة الكبيرة التي عادة ما تذهب للاستثمار في مجالات غير منتجة أو غير مفيدة⁸⁵. تحصل هذه الضغوط في البلدان النامية والبلدان المتقدمة على حد سواء، وفي بعض الحالات تشارك فيها جهات دولية من دول مانحة ومؤسسات مالية دولية.

وخلال العقود الأخيرة، تم تطوير مقاربات لتحقيق التوازن بين المكون الاجتماعي والمكون الاقتصادي والمالي في أي ميزانية، وذلك لتكون أكثر إسهاماً في تحقيق العدالة الاجتماعية. وعلى سبيل المثال، أوليت عناية خاصة لتطوير أدوات تحليل وتخطيط بغية إدماج قضايا الأطفال، والأشخاص ذوي الإعاقة، والمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة في الميزانية العامة، وغير ذلك مما يساهم في الوصول إلى «الميزانيات الاجتماعية» الشاملة (يعرض الإطار 39 شرحاً للميزانية المستجيبة للمساواة بين الجنسين).

5- تأمين استدامة تمويل البرامج الاجتماعية وطنياً

من المهم أن تتكوّن الميزانيات المخصصة للبرامج الاجتماعية من مزيج من المصادر يضمن استدامة القدرة على الإنفاق على هذه البرامج حتى في حالات تغيّر أحد عناصر التمويل. فمثلاً، من المهم عدم الاعتماد الكلي على المساعدة الإنمائية الرسمية لتمويل البرامج الاجتماعية إذ أنها تميل إلى التغيّر وفقاً للدورات الاقتصادية في البلدان المانحة، بالإضافة إلى التغيّرات السياسية التي قد تطرأ على هذه البلدان والتي يمكن أن تبدل أولوياتها. وفي حال استخدام المساعدات الدولية لتمويل البرامج الاجتماعية، لا بد من التأكد من أن باستطاعة الحكومة المحافظة على نفس مستوى الإنفاق في حال تقلص المعونة أو وقفها.

هاء. مقارنة بين السياسات المراعية للعدالة الاجتماعية في إعداد الميزانية العامة والسياسات غير المراعية لها

في ضوء ما سبق، يمكن تلخيص نقاط الاختلاف الأساسية بين طريقة إعداد الميزانيات العامة التي تراعي متطلبات العدالة الاجتماعية وتلك التي لا تراعيها، في ما يلي:

إعداد الميزانية على نحو لا يراعي مفاهيم العدالة الاجتماعية	إعداد الميزانية على نحو يراعي مفاهيم العدالة الاجتماعية
غياب الشفافية والمشاركة في المسارات المتعلقة بالميزانية، وعدم الانتظام في إقرار الميزانيات العامة وإصدار التقارير الدورية المتعلقة بالجباية والإنفاق.	ضمان الميزانية التشاركية والمسارات الشفافة وآليات المراقبة للمسارات المتعلقة بالميزانية.
ضعف الآليات التي تسمح بالمشاركة المجتمعية في تطوير ورصد الميزانية بما فيه عدم توفر المعلومات والوثائق الضرورية.	تعزيز الحوار المجتمعي ودور السلطات التشريعية في ما يتعلق بالميزانيات العامة.
الاعتماد المفرط على المساعدات الإنمائية الدولية.	تأمين استدامة تمويل البرامج الاجتماعية.

الإطار 41. المبادئ الدولية لفعالية المساعدات الإنمائية

إعلان باريس بشأن فعالية المعونات (2005)^أ

اتفق الوزراء المسؤولون عن تشجيع التنمية في البلدان المتقدمة والنامية ورؤساء هيئات التنمية الثنائية والمتعددة الأطراف، المجتمعون في المنتدى الثاني الرفيع المستوى المعني بفعالية المعونة (باريس، 2 آذار/مارس 2005)، على اعتماد إعلان باريس بشأن فعالية المعونات، حيث أكدوا على أهمية زيادة حجم المساعدات وغيرها من موارد التنمية، بالإضافة إلى زيادة فعالية المساعدات ومساندة جهود البلدان الشريكة الرامية إلى تدعيم نُظم الإدارة العامة وتحسين أداء التنمية. واستند إعلان باريس إلى الدروس المستفادة من التجارب العملية في تقديم المساعدات واستفادة البلدان المتلقية منها، لينص على خمس ركائز توجه تقديم المساعدات لضمان فعاليتها، وهي:

- **الملكية:** تمارس البلدان الشريكة (المستفيدة من المعونة) قيادة فعالة على سياساتها واستراتيجياتها في مجال التنمية، وتنسيق التدابير المتعلقة بالتنمية؛
- **المواءمة:** تقوم الجهات المانحة ببناء مساندتها العامة على استراتيجيات التنمية الوطنية والمؤسسات والإجراءات في البلدان الشريكة، وتوائم استراتيجياتها مع استراتيجيات الشركاء؛
- **التنسيق:** تتخذ الجهات المانحة تدابير أكثر تنسيقاً وشفافية وفعالية، حيث تقوم بتنفيذ ترتيبات مشتركة مع الدول الشريكة وتبسط الإجراءات؛
- **الإدارة من أجل تحقيق النتائج:** إدارة الموارد وتحسين عملية صنع القرار من أجل تحقيق النتائج؛
- **المساءلة المتبادلة:** مساءلة الجهات المانحة والبلدان الشريكة بشأن نتائج التنمية.

برنامج عمل أكرا (2008)^ب

ولتسريع تنفيذ إعلان باريس وتفعيله، صدر عن المنتدى الثالث الرفيع المستوى المعني بفعالية المعونة (أكرا، 2-4 أيلول/سبتمبر 2008) برنامج عمل أكرا، الذي جدد التأكيد على الأولويات الرئيسية التي نص عليها إعلان باريس، وحدد عدداً من الخطوات لتحويل الإعلان إلى واقع، ومنها:

- توسيع نطاق الحوار الدائر على المستوى الوطني بشأن السياسات الإنمائية؛
- تعزيز نُظم البلدان النامية والاستعانة بها على أوسع نطاق ممكن؛
- الحدّ من تفتت المعونة العالي التكلفة؛
- مضاعفة القيمة الفعلية للمعونة مقابل قيمتها النقدية؛
- تعميق التشارك مع منظمات المجتمع المدني؛
- تطويع سياسات المعونة لظروف البلدان ذات الأوضاع الهشة؛
- تعزيز المساءلة والشفافية عن النتائج المحرزة؛
- مواصلة تغيير طابع المشروعية من أجل دعم الملكية الوطنية؛
- تعزيز إمكانية التنبؤ بالمعونة في الأجل المتوسط.

شراكة بوسان لتعاون إنمائي فعال (2011)»

اعتمدت وثيقة بوسان لتعاون إنمائي فعال من قبل 160 دولة وأكثر من 50 منظمة مجتمعين في المنتدى الرابع الرفيع المستوى حول فعالية المساعدات (بوسان، جمهورية كوريا، 29 تشرين الثاني/نوفمبر - 1 كانون الأول/ديسمبر 2011). وأنشئت بموجب الوثيقة الشراكة العالمية من أجل فعالية المساعدات التنموية، وهي منبر متعدد الأطراف يرأسه ثلاثة مشاركين على المستوى الوزاري ولجنة توجيهية من 20 عضواً. وحددت وثيقة شراكة بوسان أربعة مبادئ لتحقيق فعالية المساعدات الدولية وهي:

- ملكية البلدان النامية للأولويات الإنمائية؛
- النتائج: الأثر على القضاء على الفقر والحد من عدم المساواة، وتحقيق التنمية المستدامة وتعزيز قدرات البلدان النامية؛
- شراكات إنمائية شاملة؛
- الشفافية والمساءلة.

وثيقة نيروبي حول الشراكة العالمية للتعاون الإنمائي الفعال (2016)»

اعتمدت وثيقة نيروبي في 1 كانون الأول/ديسمبر 2016 في ختام الاجتماع الرفيع المستوى الثاني للشراكة العالمية من أجل تعاون إنمائي فعال، وهي تعبر عن عدد من الأولويات والأهداف للتعاون الإنمائي من أجل تحقيق خطة التنمية المستدامة لعام 2030، وتستند إلى المبادئ الأربعة لتحقيق فعالية المساعدات الدولية المذكورة أعلاه في وثيقة بوسان.

¹ يتوفر نص إعلان باريس على الرابط:
<https://www.oecd.org/dac/effectiveness/36856666.pdf>

² يتوفر برنامج عمل أكرأ على الرابط:
<https://undocs.org/ar/A/63/539>

³ يتوفر نص وثيقة شراكة بوسان على الرابط:
http://www.effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2016/03/OUTCOME_DOCUMENT_FINAL_AR.pdf
ولمزيد من المعلومات عن شراكة بوسان، يمكن زيارة الرابط:
<https://www.oecd.org/dac/effectiveness/busanpartnership.htm>

⁴ يتوفر نص وثيقة نيروبي على الرابط:
<http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2017/02/Nairobi-Outcome-Documents-ARABIC-FINAL.pdf>

ملاحظة: المزيد من المعلومات حول كل هذه المسارات والتزامات الدول المشاركة متوفر على الرابط:
<http://www.oecd.org/dac/effectiveness>

واو. تمارين

التمرين الأول

تصور نموذج إداري لإعداد ميزانية
تشاركية قائمة على الحقوق

طرح افتراضي

ترتفع المطالبات الشعبية في دولتكم بتعزيز شفافية الميزانية واعتماد ميزانية تشاركية قائمة على المقاربة الحقوقية.

< ينقسم المشاركون والمشاركات إلى مجموعتي عمل تمثل كل منهما مجموعة من هيئات المجتمع المدني تعمل على تطوير حملة ضغط للمطالبة بتطبيق ميزانية تشاركية قائمة على المقاربة الحقوقية. تناقش المجموعة الأولى كيفية تطوير المشاركة في إعداد الميزانية الوطنية؛ وتناقش المجموعة الثانية كيفية إعداد ميزانية تشاركية على المستوى المحلي.

طريقة العمل

< تناقش كل مجموعة الأسئلة التالية بالنسبة إلى الهدف الذي تسعى لتحقيقه:

- ما هي أهمية المشاركة في إعداد الميزانية العامة أو الميزانية التشاركية القائمة على المقاربة الحقوقية، وما هي ميزاتها؟
- ما هي المبادئ التي يجب اعتمادها في إطار تطوير المشاركة في إعداد الميزانية العامة أو إعداد ميزانية تشاركية قائمة على المقاربة الحقوقية؟
- من هي الجهات التي يجب أن تشارك في إعداد الميزانية العامة أو في وضع الميزانية التشاركية؟ وكيف؟

< تقوم كل مجموعة بالخطوات التالية:

1. تصوّر شكل للهيكلية الإدارية وآليات التشاور والنقاش التي يجب اعتمادها على المستويين المركزي واللامركزي؛

2. إعداد رسالة موجهة إلى اللجنة البرلمانية المختصة بشؤون الميزانية أو إلى السلطة المحلية حول رؤيتهم لدورهم ومطالب معينة في مسار تطوير الميزانية التشاركية القائمة على المقاربة الحقوقية.

< يتم انتقاء ممثل/ة عن كل مجموعة لتقديم ملخص عن الاقتراحات. وتُعطى الفرصة للمجموعة الأخرى للتعليق على المقترحات المقدمة.

التمرين الثاني

حشد الموارد الوطنية

طرح افتراضي

أقرت دولتكم خطة «التنمية والعدالة الاجتماعية» التي تمتد على خمس سنوات وتركز على هدفين أساسيين: (أ) تعزيز الوصول إلى الخدمات العامة الأساسية (تعليم، مياه، صحة)؛ (ب) مواجهة الفوارق في الفرص الاقتصادية ما بين المناطق، خاصة ما بين المدن الرئيسية والأطراف. المطلوب حالياً وضع مخطط لحشد الموارد وأدوات العمل المتاحة للدولة بما يسمح بتنفيذ الخطة وضمان استدامتها.

طريقة العمل

< ينقسم المشاركون والمشاركات إلى ثلاث مجموعات عمل:

1. مجموعة تمثل الحكومة (وزارة المالية)؛

2. مجموعة تمثل لجنة الميزانية في البرلمان؛

3. مجموعة تمثل هيئات المجتمع المدني.

< تناقش كل مجموعة، انطلاقاً من موقعها العملي والواجبات الموكلة إليها، الأسئلة التالية:

• ما هي مصادر التمويل التي يمكن أن توفر إيرادات إضافية للدولة؟

• هل من الممكن تحويل الإنفاق من مجال إلى آخر؟

- كيف يمكن استخدام سياسة المشتريات الحكومية للدولة؟
- هل من الممكن استخدام سياسة الاستثمار من قِبل الدولة لخدمة الخطة، وما هي المؤسسات الرسمية التي يجب أن تؤدي دوراً في تحفيز سياسة استثمار تنموية على المستوى الوطني في دولكم؟ (يمكن استخدام الفصل التاسع حول سياسات الاستثمار، في هذا التمرين).
- < يتم اختيار ممثل/ة عن كل مجموعة لتقديم ملخص عن الاقتراحات. وتُعطى الفرصة لكل مجموعة للتعليق على المقترحات المقدمة من قِبل المجموعتين الأخرين.
- < ينظم حوار بين الأطراف الثلاثة (كل مجموعة ممثلة بشخص أو شخصين) للوصول إلى خطة معتمدة وطنياً.

الفصل الثامن

السياسة الضريبية ومراعاة العدالة الاجتماعية

يتناول هذا الفصل سُبل مراعاة العدالة الاجتماعية في السياسة الضريبية وأثر ذلك في توسيع الحيز المالي المتاح للدولة من أجل الاستثمار لتحقيق الأهداف التنموية، فيستعرض أمثلة من مقاربات ضريبية مختلفة وآثارها على الحيز التنموي والاجتماعي. ويهدف هذا الفصل إلى استكمال النقاش المتعلق بحشد الموارد من أجل تعزيز المقاربات الداعمة لمسار تحقيق العدالة الاجتماعية وإلى التعريف بالخيارات البديلة المتاحة للدولة في هذا المجال.



تؤدي السياسة الضريبية دوراً أساسياً في توفير الموارد من أجل تنفيذ السياسة العامة التي تراعي مفاهيم العدالة الاجتماعية وتأمين استدامتها، بالإضافة إلى المساهمة في تحقيق العدالة من خلال إعادة توزيع الدخل والثروات.



ألف. مدخل

الدخل والثروات. كما يمكن استخدام السياسة الضريبية للتدخل من أجل ضبط الاقتصاد وتنشيطه.

في هذا السياق، يؤدي النظام الضريبي أربع وظائف رئيسية هي التالية:

- أ. زيادة موارد الخزينة لتمويل الإنفاق والتنمية؛
- ب. تحفيز النشاط الاقتصادي؛
- ج. إعادة توزيع الثروة من الأكثر إلى الأقل دخلاً؛
- د. تعزيز قيم المواطنة والمساءلة.

ويفترض بكل حكومة أن تدرس متطلبات أداء هذه الوظائف مجتمعة، وأن تحدد التركيب الأمثل لمتطلبات كل وظيفة من هذه الوظائف، على ما فيها من تكامل أو تعارض.

تعتبر المنظومة الضريبية جزءاً أساسياً من تصور العقد الاجتماعي ما بين الدولة والمواطنين/ات، القائم على احترام الحقوق مقابل تحمل المواطنين/ات لمسؤولياتهم، بما في ذلك المساهمة في المنظومة الضريبية. وبالتالي، تشكل هذه المقاربة أساساً لقيام دولة الحق والقانون القائمة على مساهمة المواطنين/ات في بناء الدولة مقابل ضمانات قانونية باحترام حقوقهم في ظل منظومة مساءلة شفافة وفعالة.

كما تؤدي السياسة الضريبية دوراً أساسياً في توفير الموارد من أجل تنفيذ السياسة العامة التي تراعي مفاهيم العدالة الاجتماعية وتأمين استدامتها، بالإضافة إلى المساهمة في تحقيق العدالة من خلال إعادة توزيع

الإطار 42. الضرائب والرسوم الأكثر استخداماً

في ما يلي عرض للتدخلات الضريبية الأكثر استخداماً، علماً بأن لكل من هذه التدخلات آثاراً مختلفة على العدالة الاجتماعية:

- أ. الضريبة على الاستهلاك أو المبيعات؛
- ب. الضريبة على دخل الأفراد والشركات؛
- ج. الضريبة على القطاع الخاص والشركات؛
- د. الضريبة على رأس المال؛
- هـ. الضريبة على استخراج الموارد الطبيعية؛
- و. الضريبة على الميراث؛
- ز. الضريبة على الأملاك/الضريبة العقارية؛
- ح. الضريبة على التجارة/الرسوم الجمركية؛
- ط. الضريبة على الأرباح من التداول في البورصة؛
- ي. الضريبة على أرباح المهن غير التجارية؛
- ك. الضريبة (الرسوم) على الخدمات العامة (استهلاك الطرق مثلاً).

الفرق بين الضريبة والرسوم هي أن الأولى لها طابع عام شامل أو قطاعي متخصص (ضريبة دخل، ضريبة مبيعات) في حين أن الرسوم تفرض على سلعة أو خدمات معينة (رسوم استخدام طرق، رسم انتقال/توريث، رسوم على الكهرباء أو المياه أو الهاتف، الرسوم البلدية، إلخ).

(الضريبة على القيمة المضافة) التي لها أثر تراجمي/تنازلي وتضع عبئاً نسبياً أعلى على الشرائح الأقل دخلاً.

باء. أوضاع السياسة الضريبية في الدول العربية

تشير الدراسات إلى أن المنظومة الضريبية في أغلبية البلدان العربية تعاني من تحديات مشتركة، منها التهرب والتجنب الضريبي، وتدني القدرة الجبائية لأسباب إدارية، وعدم القدرة على ضبط الفساد، وضعف المتابعة والمساءلة. كما تشير الدراسات إلى ارتفاع نسبة الضرائب غير المباشرة (الضرائب على المبيعات أو الاستهلاك) في عدد من البلدان العربية، التي تضع عادة العبء على الشرائح الاجتماعية الأقل دخلاً (الجدول 7).

وفي عصرنا الراهن المعولم، عادة ما يواجه المسؤولون الحكوميون تحدي الاختيار ما بين سياسة ضريبية تعطي الأولوية لجذب المستثمرين من خلال تقليص العبء الضريبي عليهم وزيادة الحوافز، أو سياسة ضريبية تصاعدية تراعي المقاربة الحقوقية في توزيع العبء الضريبي على مختلف الشرائح السكانية. وبالتالي، من الممكن للمنظومة الضريبية أن تساهم في تحقيق العدالة الاجتماعية أو أن تشكل عائقاً أمام مسارها بحسب القرارات التي تتخذها الحكومة والمسارات التشاركية التي تعتمدها في اتخاذ هذه القرارات.

وتجدر الإشارة إلى أن دولاً عديدة عمدت، في الفترة اللاحقة لعام 1990، وفي ظل انتشار تحرير الأسواق وتقليص تدخل الدولة أو الدور التنظيمي للدولة، إلى التراجع عن فرض الضرائب التصاعدية التي تضع عبئاً نسبياً أعلى على الشرائح الغنية وعلى رأس المال، والاتجاه أكثر إلى ضريبة الاستهلاك

الجدول 7. نسبة الضرائب غير المباشرة من العائدات الضريبية في بعض البلدان العربية

السنة	الضريبة على المبيعات وعلى الاستهلاك (بالنسبة المئوية)	البلد
2015	40.9	الأردن
2015	36.5	لبنان
2012	30.5	تونس
2015	26.1	مصر
2015	45.3	دولة فلسطين
2015	45.1	المغرب

المصدر: بيانات البنك الدولي.

[.https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.GSRV.RV.ZS?locations=1A](https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.GSRV.RV.ZS?locations=1A)

1- التوازن في أولويات الحكومة عند رسم المقارنة والهيكل الضريبي

لا يمكن وضع سياسة ضريبية تراعي مفاهيم العدالة الاجتماعية إلا من خلال مقارنة تهتم بالنقاط التالية:

- تُلزم محتوى السياسة الضريبية والهيكل الضريبي مع الأهداف المتعلقة بالعدالة الاجتماعية؛
- اتباع نهج في الإصلاحات الضريبية يوازن ما بين الأهداف الاجتماعية وتلك الاقتصادية ويؤدي إلى ضمان التوزيع المنصف للأعباء الضريبية؛
- تعزيز القدرة على الإدارة والتنفيذ.

تواجه أغلبية البلدان النامية والبلدان المتقدمة على السواء حاجة ملحة لتوسيع الحيز المالي المتاح للحكومات، خاصة لمواجهة التحديات المتعلقة بتحقيق أهداف التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية. بعض البلدان يعتمد إلى رفع الضريبة على الشرائح الفقيرة والشرائح غير القادرة على الضغط للدفاع عن مصالحها، أو رفع الضريبة على القيمة المضافة بسهولة تطبيقها مقارنة بالضرائب الأخرى. لكن هذه التدخلات يمكن أن تؤدي إلى تفاقم اللامساواة واتساع نطاق انتشار الفقر.

كما تركز بلدان عدة على تقليص الضرائب على الشركات والاستثمارات بهدف تعزيز الأنشطة الاقتصادية وجذب الاستثمارات الأجنبية. وقد تؤدي مثل هذه المقارنة إلى خسارة الموارد التي تحتاجها الدولة للاستثمار في مجالات أساسية للتنمية البشرية والاقتصادية.

أ. تعزيز القدرة الجبائية وتطوير المؤسسات التي تنفذ السياسة الضريبية

غالباً ما يعود انخفاض العائد الضريبي إلى ضعف القدرة الإدارية على الجباية وضيق القاعدة

كما تشير الدراسات إلى أن الأفراد يتحملون عادة عبئاً ضريبياً أعلى من الشركات في البلدان العربية⁸⁶ وإلى أن عدداً من هذه البلدان (الأردن، تونس، والسودان، ولبنان، واليمن) قد قلص معدل الضريبة على الدخل المطبقة خلال عام 2014 على الشرائح الأعلى دخلاً، وذلك مقارنة بالفترة 2010-2013⁸⁷. كما شهدت منطقة الشرق الأوسط⁸⁸ تقليصاً للضريبة على التداولات التجارية بنسبة 6 في المائة بين عامي 2005 و2014⁸⁹. وبالتالي، هناك مساحة لتعديل المنظومة الضريبية في هذه البلدان بهدف تعزيز الإنصاف في تحمل العبء الضريبي ما بين الشرائح الاجتماعية المختلفة، مما سيساهم في ترسيخ مراعاة العدالة الاجتماعية.

جيم. جوانب أساسية في رسم السياسة الضريبية المراعية لمفاهيم العدالة الاجتماعية

تتضمن عملية رسم السياسة الضريبية عدداً من الاعتبارات التي يحمل كل منها انعكاسات مختلفة على حالة العدالة الاجتماعية. وعادة ما يتم التركيز على إحداها أو عدد منها بحسب قدرة الجهاز الإداري على التنفيذ وعلى مراقبة النتائج، بالإضافة إلى ضغط الشرائح الاجتماعية المتأثرة بهذه التدخلات بالاعتراض عليها أو بالضغط من أجل اعتمادها. وفي ما يلي عرض لعدد من الجوانب الأساسية في رسم سياسة ضريبية تراعي مفاهيم العدالة الاجتماعية:

1. التوازن في أولويات الحكومة عند رسم المقارنة والهيكل الضريبي؛
2. توزيع العبء على الشرائح الاجتماعية والقطاعات المختلفة؛
3. الواقع/السياق السياسي والاقتصادي والمصالح المتأثرة بالسياسة الضريبية؛
4. شفافية مسار اتخاذ القرار.

الإطار 43. خيارات بديلة من التدخلات الضريبية

يمكن للدولة أن تختار مجموعة مختلفة من التدخلات الضريبية تكون أكثر توازناً في ما يتعلق بتحقيق ارتفاع في العائد الضريبي من جهة وإعادة توزيع الدخل ما بين الشرائح الاجتماعية من جهة أخرى. مثلاً، من الممكن توسيع أو تنويع التدخلات الضريبية والقاعدة الضريبية لتشمل قطاعات مختلفة. مثلاً:

- ضريبة على التداول في البورصة أو المضاربات المالية القصيرة الأمد؛
- ضرائب خاصة على الأرباح والمكافآت الممنوحة من قبل المؤسسات المالية؛
- ضريبة على فواتير البنوك وشركات التأمين (طبقت هذه الضريبة في تركيا)؛
- ضريبة على العلاوات (فُرضت ضريبة 50 في المائة على كل العلاوات التي تتعدى 25,000 يورو في فرنسا وبريطانيا)؛
- ضريبة على عمليات بيع وشراء الأسهم (فرضت الأرجنتين ضريبة 6 في المائة شكلت حوالي 10 في المائة من عائدات الضرائب لدى الحكومة المركزية في عام 2009)؛
- ضريبة على الأملاك (فُرضت ضريبة بقيمة 5.2 في المائة على الأملاك في تايلند ساهمت بتمويل الحكومات المحلية)؛
- ضرائب على مبيعات الخطوط الجوية وضرائب المطارات (طبقت في عدد من البلدان النامية الصغيرة والسياحية مثل أنتيغا وبرمودا، وغانا، وليبيريا، ومدينة دبي. وفي فرنسا، استطاعت الدولة تحقيق 160 مليون يورو كعائد من ضريبة محدّدة على كل المسافرين من مطارات محلية)؛
- ضرائب على العقارات وعلى الإرث، وتتميز بسهولة التطبيق وصعوبة التهرب الضريبي.

المصادر: (Hall, 2010; Ortiz and others, 2015 (referencing Hall, 2010).

الإطار 44. ضريبة توبين: ضريبة عالمية على المعاملات المالية

طرح الاقتصادي جيمس توبين (James Tobin) (1918-2002) الحائز على جائزة نوبل، ضريبة المعاملات المالية في عام 1972، وهي ضريبة محدودة تتراوح ما بين 0.1 و0.5 في المائة على معاملات تبادل العملة التي من شأنها أن تنظم الحركات المالية المزعزعة للاستقرار في الأسواق المالية، بالإضافة إلى تأمين موارد لدعم قضايا دولية وزيادة الدعم المتوفر للبلدان النامية. وقد تم تطوير هذا الطرح ليشمل فرض ضريبة على جميع المعاملات في الأسهم والسندات والعملات.

ويرى مؤيدو هذا الطرح، ومن بينهم عدد من البلدان الأوروبية، أنه يوفر موارد إضافية لكل من الحكومات المشاركة والبلدان النامية. وقد طورت المفوضية الأوروبية في عام 2013 طرحاً لضريبة على المعاملات المالية بناءً على طلب من إحدى عشرة دولة عضوة في الاتحاد الأوروبي، وقدر أن العائدات السنوية لمثل هذه الضريبة ستتراوح ما بين 30 و35 مليار دولار، أي بنسبة 0.4 إلى 0.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للدول الأوروبية المشاركة.

المصادر ومعلومات إضافية متوفرة على المواقع التالية:

<http://www.speakerscornertrust.org/9373/the-financial-transaction-tax-social-justice-or-economic-folly>

<https://www.globalpolicy.org/component/content/article/216/46001.html>

https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation-financial-sector_en

و2008. وشكلت الضرائب حوالي 24 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في المغرب وساهمت الإيرادات الضريبية بتمويل الاستثمار العام في البنية الأساسية وتحقيق فوائد اجتماعية أخرى⁹¹.

2- توزيع العبء على الشرائح الاجتماعية والقطاعات المختلفة

من يتحمل العبء الضريبي؟ يشكل هذا السؤال إحدى المسائل الأساسية التي يجب طرحها لدى رسم سياسة ضريبية تراعي مفاهيم العدالة الضريبية والعدالة الاجتماعية عامة. ويجب أن تتضمن عملية رسم السياسة الضريبية دراسة للآثار التي قد تنتج عنها على الشرائح الاجتماعية المختلفة (بما في ذلك الشرائح الأقل دخلاً، ومتوسطو الدخل والفقراء بالإضافة إلى المستثمرين الأجانب والمحليين)، وتعديلها أو استبدالها بتدخلات بديلة في حال تبين أنها ستؤدي إلى آثار تراجعية/سلبية.

3- الواقع/السياق السياسي والاقتصادي والمصالح المتأثرة بالسياسة الضريبية

عادة ما تشكل مراجعة السياسة الضريبية بهدف إصلاحها مسألة حساسة ومثيرة للجدل، خاصة في الحالات التي قد تؤثر على عوائد شركات كبرى قادرة على ممارسة الضغط على صانعي/ات القرار. وفي مثل هذه الحالات، من المهم المحافظة على شفافية مسار اتخاذ القرار وعدم التراجع عن الإصلاح بسبب ضغط شريحة لها أهداف ومصالح معينة. ومن المهم أن تقوم الأجهزة الحكومية المسؤولة بتأمين مساحات وآليات لاستشارة الجهات المتأثرة وتضمين آرائها في عملية رسم السياسة. وعادة ما تستفيد الجهات الأكثر تنظيماً والأقدر اقتصادياً من فرص أكبر للتأثير في صناعة المقاربات والقوانين المتعلقة

الضريبية. وتتم معالجة هذا القصور من خلال إجراءات مركبة تجمع بين إضافة مجالات جديدة تخضع للعبء الضريبي من جهة، وتحسين القدرة الجبائية وتطوير القدرات المؤسسية من جهة ثانية. مثلاً، اعتمدت زامبيا، في إطار تعديل السياسة الضريبية ورفع الضرائب على عدد من الموارد الطبيعية، إصلاحات مؤسساتية مثل إقامة مكتب خاص لمتابعة شؤون دافعي الضرائب وطورت القدرة الجبائية للمنظومة الإدارية بحيث استطاعت أن ترفع العائد الضريبي من مليار كواشا (عملة زامبيا) في عام 2008 إلى 6.6 مليار كواشا في عام 2012 (أي من حوالي 200,000 إلى حوالي 1,300,000 دولار أمريكي)⁹⁰.

ب. اعتماد الضرائب التصاعدية وتوسيع نطاق الإعفاء الضريبي للشرائح الفقيرة

هذا الإجراء مكوّن أساسي في عملية تحقيق التوازن بين الوظيفة الاقتصادية والوظيفة الاجتماعية (إعادة التوزيع) للنظام الضريبي. وتتضمن معالجة المشاكل التي تحد من العائدات الضريبية سن قانون واضح يشمل قاعدة ضريبية واسعة تؤدي إلى تقليص الثغرات التي تسمح بالتهرب الضريبي. فمثلاً، من المهم تجنب فرض ضريبة مختلفة ما بين الدخل المكتسب وغير المكتسب، أو ضريبة مختلفة على نفس قيمة الدخل نسبة إلى المصدر، مما يسهل عملية التهرب الضريبي. كما من المهم تجنب الإعفاءات الضريبية لشرائح لها دور سياسي أو اقتصادي، مثل الشركات الكبرى أو الدولية، أو القطاعات التي لها ارتباطات أو تبعيات سياسية. كما من المهم الاستثمار في تطوير قدرات المؤسسات التي تدير وتنفذ السياسة الضريبية وتوفير الموارد الكافية لها، والتنسيق ما بين المؤسسات المعنية على المستويين المركزي والمحلي. مثلاً، يعتمد المغرب ضريبة دخل تصاعدية، وقد ارتفعت إيراداته الضريبية بمعدل 8 في المائة في الفترة ما بين عامي 2000 و2009، وبمعدل 15 في المائة بين عامي 2004

الإطار 45. تعديل المقاربة لتعديل العبء الضريبي

تعتبر الضريبة على القيمة المضافة تراجعية بحيث تفرض نسبة أعلى وغير عادلة من العبء على الشرائح المحدودة الدخل وعلى الفقراء. إلا أن بعض الجهات الحكومية يعتبرها ضريبة فعالة نسبة لسهولة تطبيقها وجمعها، ولأنها تُفرض على شريحة واسعة من المستهلكين، وبالتالي توزع العبء الضريبي على قاعدة ضريبية واسعة.

وتدل زيادة الاعتماد على ضريبة القيمة المضافة على عدم الاهتمام بأثرها السلبي على توزيع العبء الضريبي وتحلّل خطر تعميق اللامساواة والفجوات الاجتماعية والاقتصادية. ويمكن للجهات المسؤولة أن تدخل تعديلات تراعي مفاهيم العدالة الاجتماعية، بما في ذلك مسألة توزيع العبء الضريبي، من خلال ما يلي:

- إعفاء بعض السلع الأساسية من الضريبة على القيمة المضافة وفرض هذه الضريبة على السلع التي تستهلكها الشرائح الأغنى في المجتمع؛
- توفير آلية لإعادة تحصيل الضرائب لذوي الدخل المحدود تُحتسب نسبة إلى قيمة الدخل الذي يحصلون عليه؛
- تركيز الضريبة على الإنفاق الاستهلاكي، حيث يُحتسب الإنفاق الاستهلاكي بطرح قيمة الادخار من قيمة الدخل، فيتم إعفاء الشريحة الأدنى في ما يتعلق بالإنفاق من هذه الضريبة، ومن ثم تُفرض ضريبة تصاعدية بحسب حجم الإنفاق، لترتفع الضريبة مع ارتفاع حجم الإنفاق.

فرض الضريبة وكيفية استخدامها أو الخدمة التي ترتبط بها.

بالمنظومة الضريبية. وتشير الدراسات إلى التالي⁹²:

- ### 4- شفافية مسار اتخاذ القرار
- تكون الأنظمة/الهياكل الضريبية المراعية لمفاهيم العدالة الاجتماعية غير فاعلة في حال عدم القدرة على إدارتها وتنفيذها بطريقة فعالة وشفافة، أو في حال تفشي الفساد في التنفيذ والمراقبة. وتساهم شفافية مسار اتخاذ القرار في ما يتعلق بالسياسة الضريبية في المجالات التالية:
 - تعزيز ثقة الشرائح الاجتماعية المختلفة بمسار الإصلاح الاقتصادي، بما في ذلك تلك التي تعارض هذه الإصلاحات؛
 - إظهار آراء الشرائح الاجتماعية المختلفة المتأثرة بعملية الإصلاح وتعزيز الحوار الاجتماعي ما بين الشرائح الاقتصادية والاجتماعية المختلفة (القطاعات الاقتصادية والمنظومة الضريبية. وتشير الدراسات إلى التالي⁹²):
 - تحدّد نوعية الضريبة المفروضة وآلية إدارتها إمكانية التأثير في صياغة السياسة الضريبية، فالجانب التقني المتعلق بمناقشة الضريبة عادة ما يحد من القدرة على المشاركة والتأثير في هذا المجال؛
 - تنجح عملية إصلاح أو تطبيق سياسة ضريبية معينة إذا كانت الأطراف المتأثرة واثقة بعملية صنع السياسة وبالتالي قادرة على الحصول على المعلومات المتعلقة بعملية صنع القرار، واثقة بالجهات الحكومية المسؤولة عن المسار، بما في ذلك الأجهزة المالية العامة للدولة وإدارة الميزانية والمجلس التشريعي؛
 - تساهم الجهات الحكومية وغير الحكومية المختلفة في هذا النقاش إذا كانت ملّمة بواجباتها وحقوقها وتستطيع الربط ما بين

الاجتماعي، و20 في المائة من عائدات ضريبة خدمات الاتصالات لبرنامج توظيف الشباب⁹³.

دال. مقارنة بين السياسات الضريبية المراعية للعدالة الاجتماعية وتلك غير المراعية لها

في ضوء ما سبق، يمكن تلخيص نقاط الاختلاف الأساسية بين الأنظمة الضريبية التي تراعي متطلبات العدالة الاجتماعية وتلك التي لا تراعيها، في ما يلي:

وممثلي الشرائح الاجتماعية من عمال وموظفين/ات، إلخ)؛

- تقليص المساحات القابلة لتفشي الفساد في الممارسة والتطبيق، والتي تتضمن كذلك تبسيط النظام الضريبي؛
- تعزيز شفافية المنظومة الضريبية من خلال ربط بعض الضرائب بالإنفاق على تدخلات تساهم في تحقيق العدالة الاجتماعية، مما قد يساعد شرائح اجتماعية مختلفة على تقبلها. مثلاً، خصصت غانا 2.5 في المائة من عائد الضريبة على القيمة المضافة لتطوير قطاع التعليم، و2.5 في المائة لخدمات الضمان

النظام الضريبي غير المراعي لمفاهيم العدالة الاجتماعية	النظام الضريبي المراعي لمفاهيم العدالة الاجتماعية
لا يأخذ في الاعتبار العبء النسبي على الشرائح الاجتماعية المختلفة.	يعالج الأسئلة الأساسية حول تحمل العبء الضريبي ما بين الشرائح الاجتماعية: هل الكل يخضع لنفس الضريبة وبنفس القدر؟ هل تواجه الشرائح الاجتماعية المختلفة عبئاً يتناسب مع قدراتها الاقتصادية؟
يفرض ضريبة تراجعية لا تأخذ في الاعتبار العبء الضريبي كنسبة من الدخل.	يفرض ضريبة تصاعدية (تتصاعد كقيمة مطلقة وكنسبة من الدخل مع ارتفاع دخل الشخص المعني).
يعتمد على قاعدة ضريبية محدودة غير شاملة، وبالتالي يتيح هامشاً للتهرب الضريبي.	يُبنى كجزء من منظومة دعم اجتماعية شاملة ويغطي شريحة واسعة من الأنشطة الاقتصادية وبالتالي يعتمد على قاعدة ضريبية واسعة.
قائم على قانون غير واضح أو إدارة غير جاهزة تؤدي إلى إمكانية تفشي حالات التهرب الضريبي أو تسمح لبعض الفئات بالمطالبة بحسومات أو إعفاءات لا تستطيع فئات أخرى الحصول عليها أو المطالبة بها.	يُبنى على قانون واضح، تديره إدارة تحظى بالموارد الكافية.
غياب التنسيق المؤسسي ما بين الجهات المسؤولة.	ينسق ما بين المؤسسات المعنية على المستويين المركزي والمحلي.
ضعف التعاون الدولي للحد من التهرب والتجنب الضريبي.	يعزز التعاون الدولي من أجل معالجة مسألة التهرب والتجنب الضريبي.

هاء. تمرين

طرح اقتراضي

أفرزت الانتخابات الأخيرة في بلدكم وصول الكتلة التي وعدت بمراجعة المنظومة الضريبية التي تتسبب بتدني العائدات، وتقتصر على قاعدة ضريبية محدودة وغير شاملة. لا تتوفر الموارد الطبيعية في بلدكم لكنه يتمتع بتبادل تجاري نشط ويجذب الشركات الدولية خاصة في قطاع الخدمات بما في ذلك الخدمات المالية. يركز التدريب على نقاش ما بين ممثلين/ات عن الكتلة التي اكتسبت الأغلبية في الانتخابات وممثلين/ات عن المجتمع المدني حول شكل المنظومة الضريبية الجديدة التي قد تعتمد.

طريقة العمل

المرحلة الأولى

- < ينقسم المشاركون والمشاركون إلى مجموعتي عمل: (أ) مجموعة تمثل الكتلة التي اكتسبت الأغلبية في الانتخابات؛ (ب) مجموعة تمثل المجتمع المدني.
- < تناقش كل مجموعة الوضع العام للبلاد في ظل الواقع المذكور أعلاه وأولويات الإصلاح في المنظومة الضريبية.
- < تستند كل مجموعة في نقاشها إلى الأسئلة التوجيهية التالية:
 - ما هي الأسباب الكامنة وراء الوضع الراهن؟
 - ما هي الأولويات في ظل هذه الظروف؟
 - ما هي البدائل الممكنة في مجال التدخلات الضريبية التي يمكن أن تحقق ارتفاعاً في العائد الضريبي من جهة ومراعاة دور السياسة الضريبية في إعادة توزيع الدخل ما بين الشرائح الاجتماعية من جهة أخرى؟
- < تعرض كل مجموعة ما توصلت إليه، ويحصل نقاش عام.

المرحلة الثانية

- < تناقش كل مجموعة استراتيجية للوصول إلى حل للأزمة مع أخذ أولويات ومطالب الجهات الأخرى المذكورة، والتي تم استعراضها في الجزء الأول من التدريب، في الاعتبار.
- < تختار كل مجموعة ممثلين/ات عنها للمشاركة في مفاوضات مع الجهة الأخرى في ما يتعلق بالرؤية المطروحة لإصلاح المنظومة الضريبية.

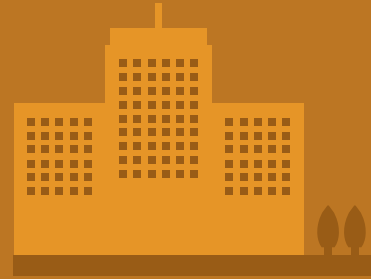
أسئلة يمكن للميسر/ة استخدامها لتسهيل الجزء الثاني من التدريب:

- ما هو الحل الذي تقترحه كل مجموعة؟
- ما هي القواسم المشتركة وتلك المختلفة ما بين الاقتراحات؟
- ما هي الاقتراحات التي تخدم تعزيز العدالة الاجتماعية؟
- ما هي الاقتراحات المجحفة من ناحية مفاهيم العدالة الاجتماعية؟

الفصل التاسع

سياسات الاستثمار

يتناول هذا الفصل سياسات الاستثمار ضمن مقارنة تنموية ودور الدولة في تحفيز الاستثمارات في قطاعات استراتيجية لتحقيق العدالة الاجتماعية، ويلقي الضوء على تجارب بلدان معينة بالإضافة إلى دور البنوك التنموية. ويهدف هذا الفصل إلى استكمال النقاش المتعلق بحشد الموارد من أجل تعزيز المقاربات الداعمة لمسار تحقيق العدالة الاجتماعية.



للدولة دور فاعل في تحقيق أهداف اجتماعية وتنموية في إطار سياسات الاستثمار، مثل رفع معدل الاستثمار الحكومي في البنية الأساسية والتنمية البشرية، وتحسين نوعية الاستثمار الوطني والأجنبي، وتحفيز الأسواق ضمن مقاربة تساهم في تعزيز المساواة وتكافؤ الفرص وتحسين الظروف المعيشية.



1- الانتقال بدور الدولة من إدارة الأزمات والإخفاقات إلى تحفيز فاعل وديناميكي للاستثمارات

يتطلب تعزيز دور الدولة في تحفيز الاستثمارات التي يضعها المستثمرون الأجانب والمحليون في القطاعات الرئيسية لتحقيق تنمية اقتصادية مراعية لمفاهيم العدالة الاجتماعية، توفر عناصر مثل⁹⁴:

- تحفيز الاستثمارات خلال فترات الانكماش الاقتصادي أو ضمن مقارنة معاكسة للتقلبات الدورية للاقتصاد من أجل مواجهة حالات الانكماش خلال الأزمات؛
- المساهمة في تمويل استثمارات أو تحفيز استثمارات أوسع للقطاع الخاص في مشاريع منتجة طويلة الأمد تعزز القدرات الصناعية المستدامة المراعية للجوانب الاجتماعية والأثر البيئي والموفرة لفرص العمل اللائق؛
- الاستثمار في التطوير التكنولوجي والأبحاث التي تساعد على معالجة قضايا اجتماعية بيئية مثل آثار تغير المناخ؛
- تحفيز الاستثمارات في القطاعات الاقتصادية المرتبطة بتعزيز العدالة الاجتماعية، مثلاً في القطاعات المشغلة لليد العاملة النسائية، وذلك بهدف تعزيز فرص العمل اللائق التي تراعي العدالة في الدخل وتأمين ظروف التشغيل.

2- رفع معدل الاستثمار الحكومي في البنية الأساسية والتنمية البشرية

يشمل ذلك خاصة التعليم والتدريب المهني والرعاية الصحية والضمان الاجتماعي، مما يتطلب إعادة النظر في أولويات الإنفاق العام وإعادة توجيه بعض النفقات الجارية المؤقتة التي لا تعالج أسباب المشكلات (الدعم غير المدروس، وخدمة الدين) إلى نفقات استثمارية لها عائد بعيد المدى ويتكامل مع بناء القدرة التنافسية للاقتصاد

ألف. مدخل

تتعلق سياسات الاستثمار التي تتبعها الدولة بالمفهوم المعتمد لدور الدولة عامة والنهج الاقتصادي المتبع. ففي إطار المقاربة التي تعطي الأولوية لسياسات السوق، عادة ما يتم تركيز سياسة الاستثمار على تقليص دور الدولة واتخاذ تدابير تحفيزية للقطاع الخاص وتأمين البيئة الملائمة للاستثمارات الأجنبية، بينما يغيب الدور المكمل للدولة في الاستثمار في قطاعات اقتصادية استراتيجية لتحقيق العدالة الاجتماعية وتحفيز مشاركة أوسع للقطاع الخاص، الوطني والأجنبي، في مثل هذه القطاعات.

وفي إطار تحقيق العدالة الاجتماعية، من المهم تعزيز سياسات الاستثمار التنموية التي تهدف إلى تحفيز وتشكيل الأسواق ضمن مقاربة تساهم في تعزيز المساواة وتكافؤ الفرص وتحسين الظروف المعيشية.

باء. تعزيز التدخلات المراعية للعدالة الاجتماعية في سياسات الاستثمار

يشمل اعتماد سياسات استثمار تساهم في تحقيق العدالة الاجتماعية النقاط التالية:

1. الانتقال بدور الدولة من إدارة الأزمات والإخفاقات إلى تحفيز فاعل وديناميكي للاستثمارات؛
2. رفع معدل الاستثمار الحكومي في البنية الأساسية والتنمية البشرية؛
3. تحسين نوعية الاستثمار الوطني والأجنبي؛
4. تعزيز مشاركة المستثمرين في الاستثمارات الإنتاجية الطويلة الأمد.

4- تعزيز مشاركة المستثمرين في الاستثمارات الإنتاجية الطويلة الأمد

يرمي ذلك إلى تعزيز النمو وخلق فرص العمل، بدلاً من التركيز على استثمارات المضاربة. ومن المهم تطوير معايير تتعلق بالتزامات المستثمرين باحترام حقوق العمال، والقوانين التي تحمي البيئة والمستهلكين، والمعرفة، وتطوير التكنولوجيا بالإضافة إلى الآثار البيئية والاجتماعية المحتملة، وحقوق المجتمعات المحلية.

وتوليد النمو من ناحية، ورفع إنتاجية العامل ومن ثم دخله من ناحية أخرى. ويرتبط هذا التدخل بالقدرة على زيادة نسبة الضرائب للنتائج المحلي الإجمالي، وإخضاع الفئات الحائزة على رأس المال لنسبة ضرائب عادلة مقارنة بباقي الشرائح المجتمعية، والتي من المفترض أن توفر الدخل الحكومي المطلوب لتمويل الاستثمار في البنية البشرية والمادية للاقتصاد⁹⁵.

3- تحسين نوعية الاستثمار الوطني والأجنبي

يعني ذلك توسيع أهداف سياسة الاستثمار من التركيز على زيادة كمية الاستثمار إلى الاهتمام بتحسين نوعية الاستثمار والقدرة على تحفيز الاستثمارات في القطاعات الحيوية المنتجة لفرص العمل، وذلك في مناطق مختلفة بعيداً عن العاصمة والمدن الرئيسية.

جيم. سياسة المشتريات الحكومية كنوع من الاستثمار

تشكل المشتريات الحكومية للسلع والخدمات والإنشاءات من قبل الإدارات المختلفة للدولة نسبة عالية من الناتج المحلي الإجمالي في العديد من

الإطار 46. الضرائب على استغلال الموارد الطبيعية كآلية للاستثمار في التنمية: حالة بوليفيا

في الثمانينيات، اعتمدت الحكومة البوليفية مقاربات نيوليبرالية تضمنت خصخصة قطاع الموارد الطبيعية (بما في ذلك الذهب والبتروول والغاز). وفي ظل هذه المنظومة، تم تخفيض الضريبة على استخراج الموارد الطبيعية إلى 18 في المائة مما أدى إلى زيادة عائدات المستثمرين في هذا القطاع وتقليص عوائد الدولة. وتصاعدت المطالب الشعبية، بما في ذلك مطالب حركات مجموعات السكان المحليين والحركات العمالية، بإعادة قطاع الموارد الطبيعية إلى الدولة. ونُظِّم استفتاء وطني بهذا الخصوص تمت بنتيجته إعادة ملكية الموارد الطبيعية للدولة في عام 2006، بالإضافة إلى مراجعة القوانين التابعة في مجال توزيع الأرباح الناتجة عن استغلال الموارد الطبيعية بحيث أعيد تقسيم العوائد بالتساوي ما بين المستثمرين والدولة 50/50 بدل النسبة السابقة 18 في المائة للدولة و82 في المائة للمستثمر. كما أعيد التفاوض حول العقود المبرمة في هذا القطاع مما أدى إلى زيادة عائدات الدولة من 558 مليون دولار أمريكي في عام 2004 إلى 1.53 مليار دولار في عام 2006.

وقد وفرت هذه الإصلاحات موارد استطاعت الدولة من خلالها تعزيز السياسات الاجتماعية، بما في ذلك توسيع برامج المعاشات لكل البوليفيين ما فوق 60 سنة وبرنامج التحويلات النقدية لكل الطلاب في المدارس الابتدائية العامة. وبالرغم من هذه الإصلاحات، واجهت بوليفيا تحدي تطوير الأطر والقدرات المؤسسية التي يمكن من خلالها تعزيز وصول الشرائح الاجتماعية المختلفة في المناطق المختلفة إلى الخدمات الاجتماعية وتقليص التفاوتات الاجتماعية.

الإطار 47. دور البنوك التنموية

بنوك التنمية الوطنية هي مؤسسات مالية مملوكة من الدولة بالكامل أو جزئياً، وتؤسس بهدف تعزيز التنمية الاقتصادية مع أخذ أهداف التنمية الاجتماعية والتعاون الإقليمي في الاعتبار، وذلك من خلال توفير تمويل طويل الأمد أو تسهيل تمويل مشاريع مفيدة من ناحية الأهداف التنموية والاجتماعية.

ويمكن لهذه المؤسسات أن تؤدي دوراً هاماً في إعادة توجيه الموارد المتاحة باتجاه قطاعات وشرائح يجب أن تُعطى الأولوية ضمن أهداف التنمية وتحقيق العدالة الاجتماعية، بما في ذلك تحفيز الاستثمارات في البنية التحتية الاقتصادية والاجتماعية (التعليم، الطاقة، السكن، الصحة، وغيرها) وفي تطوير قطاعات ذات أهمية استراتيجية لخطط التنمية الوطنية.

أدت بنوك التنمية دوراً محورياً في تنمية اقتصادات البلدان المتقدمة صناعياً وكذلك الاقتصادات الناشئة.

اليابان: قام النظام المصرفي ما بين عام 1950 ومنتصف السبعينيات بدور محوري واضطلع بنك التنمية الياباني المملوك من الدولة بدور أساسي في الربط ما بين البنوك التجارية والمؤسسات العاملة في بعض القطاعات الرئيسية بهدف بناء علاقة طويلة الأمد ومستقرة بدلاً من العلاقة القصيرة الأمد القائمة على إعطاء الأولوية للربح.

البرازيل: يقوم عدد من البنوك المملوكة من الدولة بتوفير القروض لشركات ذات أهمية استراتيجية أو فاعلة في قطاعات استراتيجية. كما يقوم بنك التنمية في البرازيل (BNDES – Brazilian Development Bank) بدور رئيسي في الاستثمار في التنمية الاقتصادية، بما في ذلك في مجال البنى التحتية، والقطاعات الصناعية، والبحوث.

المصدر: UNCTAD, 2012.

أمثلة من العالم على سياسة المشتريات الحكومية

- **بريطانيا:** في المرحلة التي تلت الحرب العالمية الثانية، استخدمت الدولة العقود التي تبرمها في مجال المشتريات الحكومية لتشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة حيث أعطيت الأولوية لشراء بعض احتياجات الدولة من مراكز تصنيع تشغل أشخاصاً من ذوي الإعاقة⁹⁷.

- **الولايات المتحدة:** أقرت الولايات المتحدة في عام 1938 قانون Wagner O'Day الذي قضى بتأسيس لجنة مختصة بشراء المنتجات المصنعة من قبل أشخاص ذوي الإعاقة البصرية. وقد تمت مراجعة القانون في عام 1971 لتضمين فئات أخرى من الأشخاص ذوي الإعاقة. كما شكلت سياسة المشتريات الحكومية أداة في

البلدان حيث تتراوح في البلدان النامية ما بين 10 و15 في المائة من هذا الناتج⁹⁶. ومن الممكن اعتبار قرارات الدولة في ما يتعلق بالمشتريات الحكومية نوعاً من الاستثمار في قطاعات أو صناعات معينة. مثلاً، يستخدم العديد من البلدان عقود المشتريات الحكومية لتعزيز أبعاد متعلقة بالعدالة الاجتماعية.

وتظهر تجارب عدد من البلدان المتقدمة صناعياً، مثل الولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا، بالإضافة إلى بعض البلدان النامية، مبادرات للربط ما بين مشتريات الدولة وأهداف اجتماعية مختلفة مثل تعزيز المساواة، وذلك بمراعاة الأبعاد الاجتماعية مثل المساواة بين الجنسين وردم التفاوتات الإثنية/العرقية وتشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة.

- **جنوب أفريقيا:** طورت جنوب أفريقيا في الفترة ما بعد سقوط نظام التفرقة العنصرية استراتيجية موجهة في مجال المشتريات الحكومية، فنص الدستور على أن سياسة المشتريات الحكومية يجب أن تخدم الكفاءة والعدالة. ونص قانون سنة 2000 على إعطاء الأولوية في عقود المشتريات الحكومية للشرائح الاجتماعية المهمشة تاريخياً على أساس العرق أو الجنس أو أية خصائص أخرى.
- **ماليزيا:** في فترة ما بعد الاستقلال، اعتمدت ماليزيا، ضمن خطتها الاقتصادية، استراتيجية لإعادة التوزيع بين الفئات العرقية المختلفة (أي الماليزيين المحليين والمجموعات من أصل صيني وهندي) من خلال عقود المشتريات الحكومية، وذلك من أجل دعم قيام شريحة من أصحاب الأعمال من بين الماليزيين المحليين (أي السكان الأصليين)، حيث كانت أغلبية الثروات الاقتصادية بيد المواطنين من أصل صيني وهندي. وتضمنت هذه الاستراتيجية تخصيص العقود التي تبلغ قيمتها ما بين 10,000 رينغيت (العملة الماليزية) و100,000 رينغيت بالإضافة إلى 30 في المائة من قيمة العقود السنوية إلى المؤسسات التي ينتمي مالكوها إلى فئة بوميبوتراس (Bumiputeras) (وهي فئة اجتماعية عرقية من السكان الأصليين في ماليزيا).
- **كندا:** أقرت في عام 1996 تدابير مخصصة لزيادة نسبة مشاركة المؤسسات التي ينشئها السكان الأصليون في عقود المشتريات الحكومية التي تبرمها الحكومة الفيدرالية.

دال. مقارنة بين سياسات الاستثمار المراعية للعدالة الاجتماعية والسياسات غير المراعية لها

في ضوء ما سبق، يمكن تلخيص نقاط الاختلاف الأساسية بين سياسات الاستثمار والمشتريات الحكومية التي تراعي متطلبات العدالة الاجتماعية وتلك التي لا تراعيها.

سياسات الاستثمار والمشتريات الحكومية التي لا تراعي مفاهيم العدالة الاجتماعية	سياسات الاستثمار والمشتريات الحكومية التي تراعي مفاهيم العدالة الاجتماعية
غياب الدور الفاعل للدولة والرؤية المراعية للأهداف التنموية ومفاهيم العدالة الاجتماعية في إطار سياسات الاستثمار، وتركيز هذه السياسات على تدابير تحفيزية للقطاع الخاص وتأمين البيئة الملائمة للاستثمارات الأجنبية دون الاهتمام بدور الدولة وتحفيز القطاعات الاستراتيجية الوطنية والمستثمرين المحليين.	للدولة دور فاعل في تحقيق أهداف اجتماعية وتنموية في إطار سياسات الاستثمار، مثل رفع معدل الاستثمار الحكومي في البنية الأساسية والتنمية البشرية، وتحسين نوعية الاستثمار الوطني والأجنبي، وتعزيز مشاركة المستثمرين في الاستثمارات الإنتاجية الطويلة الأمد، وتحفيز الأسواق ضمن مقاربة تساهم في تعزيز المساواة وتكافؤ الفرص وتحسين الظروف المعيشية.
عدم اعتبار المشتريات الحكومية بمثابة استثمارات يمكن توجيهها بحيث تخدم تحقيق أبعاد متعلقة بالعدالة الاجتماعية.	استخدام المشتريات الحكومية كأداة اقتصادية استثمارية لتعزيز أبعاد متعلقة بالعدالة الاجتماعية مثل المساواة بين الجنسين وإلغاء التفاوتات الإثنية/العرقية وتشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة.

هاء. تمرين

استثمار الموارد الطبيعية وشروط التعاقد الدولية

طرح افتراضي

تواجه دولتكم الغنية بالموارد الطبيعية حالة مشابهة للتجربة التي مرت بها بوليفيا (يمكن العودة إلى الإطار 47 المعنون «الضرائب على استغلال الموارد الطبيعية كآلية للاستثمار في التنمية: حالة بوليفيا»). وتتركز هذه الموارد في مناطق نائية تعاني من تردي الخدمات الاجتماعية وعدم توفر الموارد الضرورية لدى الحكومة المحلية. وقد شهدت الفترة الأخيرة تفاقماً للتفاوتات الاجتماعية ما بين المناطق المختلفة. وفي ظل هذه الحالة، تتالت المظاهرات الشعبية المطالبة بالتغيير. ورفعت الحركات الاجتماعية شعار «الموارد الطبيعية ملكنا، نطالب بالعدالة الاجتماعية وحقوق الأجيال القادمة».

طريقة العمل

يركز التمرين على نقاش ما بين وزارة المالية، ووزارة البترول والموارد الطبيعية، ووزارة التنمية والشؤون الاجتماعية، وممثلين/ات عن المجتمع المدني، وممثلين/ات عن الشركات المستثمرة في الموارد الطبيعية في البلد بما في ذلك الشركات الدولية. ويتألف هذا التمرين من مرحلتين:

المرحلة الأولى

< ينقسم المشاركون والمشاركات إلى خمس مجموعات عمل:

1. مجموعة تمثل وزارة المالية؛

2. مجموعة تمثل وزارة البترول والموارد الطبيعية؛

3. مجموعة تمثل وزارة التنمية والشؤون الاجتماعية؛

4. مجموعة تمثل المجتمع المدني؛

5. مجموعة تمثل الشركات المستثمرة.

< تناقش كل مجموعة الوضع العام للبلاد في ظل الواقع المذكور أعلاه وأولويات الوزارة أو الجهة المعنية التي تمثلها في هذه الظروف.

< تستند المجموعات في نقاشها إلى الأسئلة التوجيهية التالية:

- كيف يُفهم الشعار الذي رُفِع من قِبَل الحركات الاجتماعية، بما في ذلك مفهوم العدالة الاجتماعية التي تطالب به في هذا الإطار؟
 - ما هي الأسباب الكامنة وراء الوضع الراهن؟
 - ما هي الأولويات في ظل هذه الظروف؟
 - ما هي الحلول الممكنة؟
 - كيف يمكن استخدام السياسة الضريبية كوسيلة لمعالجة بعض أوجه المشكلة؟
- < من ثم تجتمع كل المجموعات في لقاء عام لتقديم خلاصة عن الأولويات التي حددتها كل مجموعة.

المرحلة الثانية

- < تناقش كل مجموعة استراتيجية للوصول إلى حل للأزمة مع أخذ أولويات ومطالب الجهات الأخرى المذكورة، والتي تم استعراضها في الجزء الأول من التمرين، في الاعتبار.
- < تختار كل مجموعة ممثلًا/ممثلةً عنها للمشاركة في مفاوضات مع الجهات الأخرى في ما يتعلق بالمطلب الاجتماعي المطروح من قِبَل الحركات الاجتماعية المعترضة في الشارع.
- < ينتقل المشاركون والمشاركات إلى حلقة مفاوضات يشارك فيها ممثلون/ات عن المجموعات الخمس للوصول إلى اقتراح يتعلق بمراجعة السياسة الضريبية من أجل حل الأزمة الاقتصادية والاجتماعية التي يمر بها البلد. ويساهم باقي المشاركين/ات من خلال دعم ممثل/ممثلة مجموعتهم في مسار المفاوضات.

أسئلة يمكن أن يستخدمها الميسر/الميسرة في الجزء الثاني من التمرين:

- ما هو الحل الذي تقترحه كل مجموعة؟
- ما هي القواسم المشتركة وتلك المختلفة ما بين الاقتراحات؟
- ما هي الاقتراحات التي تخدم تعزيز العدالة الاجتماعية؟
- ما هي الاقتراحات المجحفة من ناحية مفاهيم العدالة الاجتماعية؟

الفصل العاشر

الالتزامات الدولية وحيّز صنع السياسات المتاح للدولة

يتضمن هذا الفصل نبذة حول النقاش المتعلق بأهمية التعامل مع الآثار الشاملة والبنوية المترتبة على سياسات واتفاقات التجارة والاستثمار والقيود التي قد تنتج عنها في ما يتعلق بالأدوات المتاحة للدولة لتنفيذ السياسات المراعية لمفاهيم العدالة الاجتماعية، خاصة في حال غياب الاتساق والتناسق ما بين الأهداف التنموية الوطنية والالتزامات المعقودة ضمن الاتفاقات الدولية. وبضيء هذا الفصل على اتفاقات الاستثمار الدولية كمثال.

ويهدف هذا الفصل إلى التعريف بالتحديات التي قد تنتج عن الالتزامات التي تتعهد بها الحكومات على المستوى الدولي والتي قد تشكل عوائق أمام تحقيق العدالة الاجتماعية.



من الضروري مراجعة القواعد القائمة والمتضمنة في اتفاقات
ثنائية وإقليمية ومتعددة الأطراف، بما يخدم التنمية البشرية
والعدالة الاجتماعية، والحفاظ على مساحة صنع السياسات الوطنية
بما يتناسب مع الاحتياجات والمتطلبات الوطنية.



ألف. مدخل

أ. غياب الاتساق بين الأهداف التنموية الوطنية والالتزامات التي يتم التفاوض عليها؛ ويتمثل ذلك

في غياب المحددات التنموية والاقتصادية التي تُبنى على أساسها قرارات التفاوض. ففي كثير من الأحيان يتم الدخول في اتفاقات تجارة حرة أو اتفاقات استثمار دولية نتيجة قرار سياسي لتعزيز العلاقات ما بين دولتين دون استشارات وطنية كافية مع الأطراف المعنيين، ودون مراعاة كافية للمصالح والأولويات الوطنية، لا سيما تلك التي لها طابع اجتماعي أو بيئي؛

ب. غياب التناسق والتعاون بين المؤسسات الوطنية

المعنية: غالباً ما تكون وزارات التجارة أو المالية أو الاستثمار هي المسؤولة عن التفاوض؛ إلا أن المؤسسات المعنية بالقطاعات التي ستأثر جراء هذه الاتفاقات، مثل وزارات الصحة والزراعة والمياه والتعليم والتنمية الاجتماعية وغيرها، لا تشارك في صياغة الموقف وفي اتخاذ القرارات في ما يتعلق بمفاوضات التجارة والاستثمار، ناهيك عن عدم مشاركة المجالس الاقتصادية والاجتماعية إن وجدت، أو النقابات وممثلي المجتمع المدني، وسائر من يعبر عن مصالح الفئات التي يمكن أن تتعرض للضرر من جراء هذه الاتفاقات.

وتتشكل منظومة القواعد المتعلقة بالاستثمار الأجنبي من أكثر من 3,200 اتفاق استثمار ثنائي يُبرم بين دولتين بالإضافة إلى فصول تتعلق بقواعد الاستثمار متضمنة في اتفاقات التجارة الحرة⁹⁸. وتركز هذه الاتفاقات على حماية الاستثمارات والمستثمرين الأجانب وهي لا تغطي المستثمرين الوطنيين، وتتضمن قواعد ترعى عملية فض النزاع بين المستثمر الأجنبي والدولة.

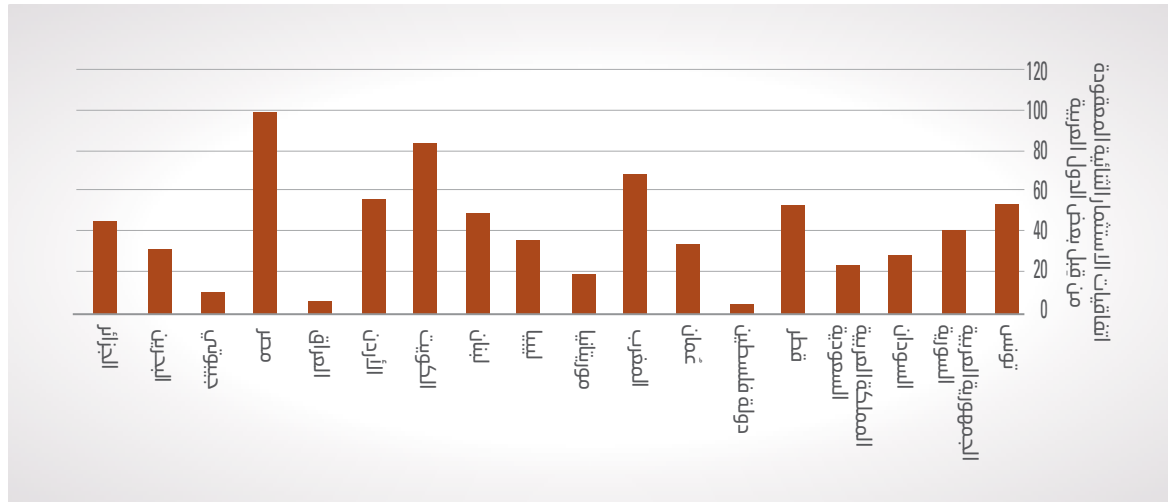
وقد وقعت الدول العربية عشرات الاتفاقات الثنائية مع دول في أقاليم أخرى من العالم (الأغلبية) أو ضمن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (التي يشار بها عادة إلى الدول العربية في التقارير الدولية). وكما يبين الشكل 11، فإن مصر قد وقّعت العدد الأكبر من الاتفاقات (قارب الـ 100 منذ عام 1999 حتى عام 2010) في حين اقتصر العدد على 3 بالنسبة إلى دولة فلسطين.

تنبع أهمية معالجة سياسات التجارة والاستثمار في إطار المقاربة التنموية وخطة 2030 ومن ضمنها أهداف التنمية المستدامة ومسألة العدالة الاجتماعية، من التأثير الهيكلي/البنوي الشامل لهذه السياسات على الحيز المتاح للدولة لتنفيذ السياسات التنموية. فغالباً ما تفرض قيوداً على دور الدولة وأدوات العمل المتاحة لها في رسم سياسات تخدم التنمية، بما في ذلك الحيز المالي المتوفر لها، لا سيما تأثير اتفاقات تحرير التجارة على العائدات الجمركية التي شكلت تاريخياً جزءاً مهماً من مداخيل الخزينة في البلدان النامية.

عادة ما تتعدى اتفاقات تحرير التجارة القواعد المتعلقة بتحرير الأسواق وانتقال السلع لتتضمن كذلك قواعد تتعلق بتنظيم الاقتصادات الوطنية في مجالات حيوية بالنسبة للأهداف التنموية الوطنية ومسارات تعزيز العدالة الاجتماعية، بما في ذلك في مجال الاستثمار، والمشتريات الحكومية، وقواعد المنافسة التي تتناول كيفية إدارة المجال المتاح للشركات الدولية على المستوى الوطني، ولا سيما اشتراط معاملة الشركات الأجنبية مثل الشركات الوطنية. وغني عن البيان أن لذلك تأثيراً مباشراً وعميقاً على الأدوات المتاحة للدولة لتعزيز العدالة الاجتماعية.

من هنا أهمية مراجعة القواعد القائمة والمتضمنة في اتفاقات ثنائية وإقليمية ومتعددة الأطراف، ضمن مقاربة تهدف إلى إزالة المُعيقات التي تنتج عنها وتؤثر سلباً على دور الدولة في ربط النمو الاقتصادي بالتقدم في المجال الاجتماعي وبما يخدم التنمية البشرية والعدالة الاجتماعية، والحفاظ على مساحة صنع السياسات الوطنية بما يتناسب مع الاحتياجات والمتطلبات الوطنية. ففي حال عدم ملاءمة القواعد والاتفاقات التي تقوم عليها علاقات الاستثمار والتجارة مع مبادئ التنمية ومتطلباتها، سوف تتسع الفجوة بين الخطاب التنموي والحقيقي وواقع القواعد القانونية التي تحدد الحيز المتاح للدولة وأدوات العمل الكفيلة بربط العمليات الاقتصادية بالأهداف التنموية. ويمكن أن يُعزى هذا الوضع إلى عاملين أساسيين:

الشكل 11. الاتفاقات المبرمة من قبل الدول العربية



المصدر: الشكل من إعداد مُعد الدليل. المعلومات من الاونكتاد. <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/liaByCountry#iiahnerMenu> (2017). يتضمن الشكل عدد الاتفاقيات المعقودة وليس عدد الاتفاقيات التي دخلت حيز النفاذ.

باء. الأهداف الأساسية للاتفاقات الدولية ومحتواها

يشكل جذب الاستثمارات الأجنبية إلى البلد أحد الأهداف الأساسية للحكومات التي تنضم إلى هذه الاتفاقات. إلا أن أغلبية الدراسات التي تناولت علاقة اتفاقات الاستثمار الأجنبية بتدفق الاستثمارات لم تستطع إثبات علاقة سببية إيجابية ما بين النفاذ إلى هذه الاتفاقات وجذب الاستثمارات الأجنبية⁹⁹. كما أن هذه الاتفاقات غالباً ما تتضمن انحيازاً لصالح المستثمر الأجنبي الذي يتمكن من فرض شروطه على الدول التي توقعها بحكم حاجة هذه الأخيرة إلى الموارد، أو بحكم افتراضها أن الاستثمار الأجنبي يشكل أساساً لتحقيق النمو الاقتصادي دون التأكد من مواعته مع الأهداف التنموية الوطنية.

يكشف تحليل هذه الاتفاقات من منظور تنموي حقوقي، عن وجود اختلافات بنيوية تتمثل في العوامل التالية¹⁰⁰:

أ. عدم توازن القواعد المضمّنة في هذه الاتفاقات والتي تركز على حماية المستثمر دون أن تضع أية مسؤوليات عليه، كما تغيب عنها أية اعتبارات تراعي الأهداف التنموية والمفاهيم المراعية للعدالة الاجتماعية والتزامات الدولة في مجال حقوق الإنسان؛

ب. عدم وضوح القواعد مما يسمح بتفسيرها بطريقة واسعة ينتج عنها قيود على دور الدولة التنظيمي وحيّز صنع السياسة المتاح لاتخاذ التدابير الاقتصادية والتنظيمية التي تراعي الأهداف التنموية المتعلقة بالعدالة الاجتماعية؛

ج. إشكالية الآثار المترتبة على منظومة فض النزاعات المضمنة في هذه الاتفاقات على حق الدولة السيادي بالتنظيم. وتتيح آلية فض النزاع ما بين المستثمر والدولة مباشرة، للمستثمر الأجنبي القدرة على تخطي القضاء المحلي ومقاضاة الدولة مباشرة أمام لجان تحكيم دولية. وتشكل هذه اللجان من محكم يختاره المستثمر وآخر تختاره الدولة ومحكم ثالث يختاره المحكمون المعيّنون من قبل الدولة والمستثمر.

جيم. سيادة الدولة والتحكيم الدولي

تتطلب إدارة التنمية وتعزيز الترابط الإيجابي بين الاستثمار الأجنبي والأهداف الوطنية، بما في ذلك الأهداف التنموية وتحقيق العدالة الاجتماعية، دوراً فاعلاً للدولة في إدارة وتوجيه مجمل مكونات العملية

الإطار 48. الحماية التي توفرها اتفاقات الاستثمار للمستثمر

- حماية شريحة واسعة من المستثمرين بما يتعدى الاستثمارات القائمة من خلال شركات. وتشمل هذه الاتفاقات حماية الممتلكات غير المادية مثل الملكية الفكرية والأسهم والسندات والأرباح التي يتوقعها المستثمر؛
- استعادة ونقل الأرباح الكاملة وغيرها من الأموال المتعلقة بالاستثمار القائم؛
- معاملة بالمثل للمستثمرين المحليين و/أو المستثمرين من البلدان الأخرى (مبدأ المعاملة الوطنية والدولة الأولى بالرعاية)؛
- معايير الحماية المطلقة مثل "المعاملة العادلة والمنصفة" و"الحماية الكاملة وتوفير الأمن"؛
- وعد بالتعويض في حالة التأميم أو المصادرة؛
- الاحتكام إلى التحكيم الدولي لفض النزاعات مع الدولة، حيث يُسمح للمستثمر بمقاضاة الدولة في محافل تحكيم خاصة؛
- تمتد الفترة الزمنية لهذه الاتفاقات عادة إلى 10 أو 15 سنة، إلا أن معظم الاتفاقات ينص على تجديد الاتفاق بطريقة تلقائية لو لم تطلب إحدى الدول الأعضاء إعادة التفاوض أو عدم تجديد الاتفاق؛
- في حال الانسحاب من الاتفاق، تنص أغلب الاتفاقات على استمرار استفادة الاستثمارات الأجنبية القائمة في الدولة المنسحبة والمستثمرين الأجانب القائمين على هذه الاستثمارات من الحماية التي يتيحها الاتفاق إلى حوالي 5 أو 10 أو 15 سنة إضافية.

الإطار 49. مثال عن القواعد المنصوص عليها في اتفاقات الاستثمار الثنائية

المعاملة العادلة والمنصفة هي معيار حماية مضمّن في أغلب اتفاقات الاستثمار الثنائية، ويشكل القاعدة القانونية الأكثر استخداماً من قِبل المستثمرين في قضايا التحكيم التي تتعلق بتدخلات وتدبير الدولة التنظيمية.

مثال من اتفاق مصر - أرمينيا

المادة (2) تشجيع وحماية المستثمر: "...تمنح الاستثمارات الخاصة بمواطني أو شركات كل طرف من الأطراف المتعاقدة في كافة الأوقات معاملة عادلة ومنصفة كما تتمتع بالحماية الكاملة والأمن في إقليم الطرف المتعاقد الآخر ولا يجوز لأي من طرفي التعاقد تحت أي ظروف من خلال إجراءات غير مبررة أو تمييزية الإخلال بالإدارة والصيانة والاستخدام والانتفاع والتصرف في الاستثمارات التي يقوم بها مستثمرو الطرف المتعاقد الآخر في إقليمه، على أن يراعي كل طرف متعاقد أي التزامات يمكن أن تنشأ في ما يتعلق باستثمارات مستثمري الطرف المتعاقد الآخر".

تم تفسير هذه القاعدة من قِبل المحكّمين الدوليين على أنها توفر للمستثمر الحق ببيئة أعمال "مستقرة ويمكن التنبؤ بها"، مما يسمح للمستثمر بمقاضاة الدولة والحصول على تعويض في حال قيام الدولة بإجراء تعديلات على منظومة الضرائب ومعايير تنظيمية مشابهة.

ملاحظات:

النص الكامل للاتفاق بين مصر وأرمينيا متوفر على الموقع التالي:
<http://investmentpolicyhub.unctad.org/Download/TreatyFile/133>

لمزيد من التفاصيل عن هذا الموضوع يمكن العودة إلى المراجع التالية: IISD, 2013, p. 17; IISD, 2011, p. 12; Public Citizen, 2012; UNCTAD Investment Policy Hub, 2000; UNCTAD Investment Policy Hub, 2002.

أما مضمون القضايا التي رفعها المستثمرون ضد عدد من الدول النامية، فهو يؤشر بوضوح شديد إلى نقاط الخلاف والتناقض بين أهداف المستثمرين وأولوياتهم من جهة والأولويات الوطنية من جهة ثانية، وتقع في صلب هذه الخلافات مسائل العدالة الاجتماعية، وحماية البيئة، والسيادة على الموارد الوطنية وغيرها من المسائل المشابهة. ويقدم الجدول 8 أمثلة عن هذه القضايا.

دال. مواقف خبراء الأمم المتحدة

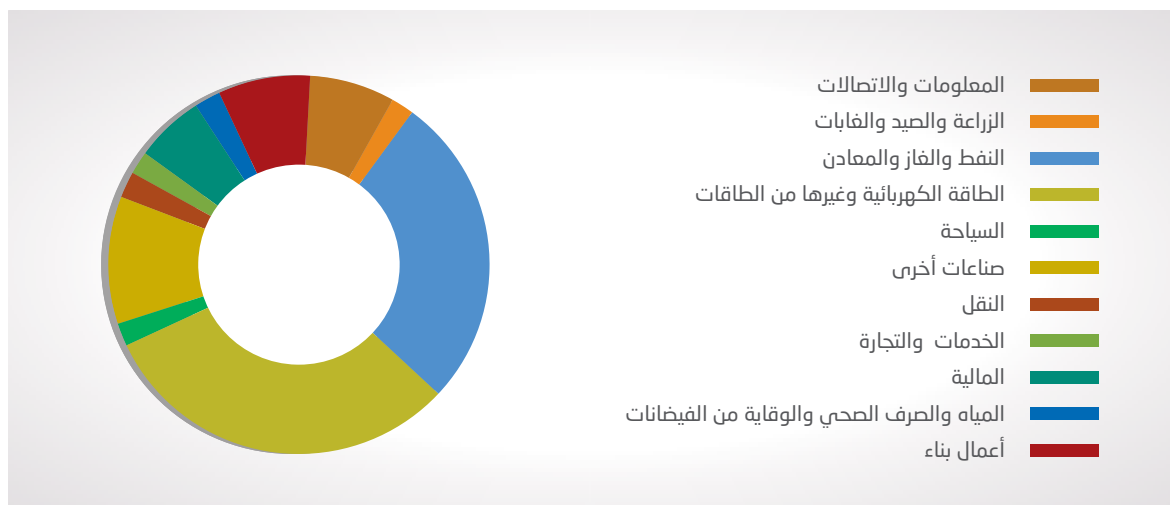
المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء¹⁰¹: دعى الدول إلى تقييم أثر اتفاقات التجارة والاستثمار على حقوق الإنسان وقدم خطوطاً توجيهية بهذا الخصوص إلى مجلس حقوق الإنسان.

الخبير المستقل في الأمم المتحدة المعني بإقامة نظام دولي ديمقراطي ومنصف¹⁰²: دعى إلى إلغاء نظام تسوية النزاعات بين المستثمرين والدول لأنه يقوض مبادئ الأمم المتحدة وسيادة القانون والديمقراطية وتنقصه الشفافية والمساءلة، وأشار إلى الآثار الوخيمة لقرارات التحكيم وفق نظام فض

التنموية وتنظيم وتكامل جهود مختلف الجهات الفاعلة والمتدخلة الوطنية والخارجية. إلا أن منظومة القواعد المضمنة في اتفاقات الاستثمار الثنائية تحد من قدرة الدولة على اتخاذ العديد من التدابير التنظيمية. وفي كثير من الحالات، يرفع مستثمرون أجانبا قضايا تحكيم دولية ضد دول اتخذت تدابير تنظيمية اعتُبرت ذات أثر سلبي على أرباحهم المتوقعة (ترد في الجدول 8 أمثلة عن قضايا التحكيم في اتفاقات استثمار دولية). ويُعتبر التحكيم الدولي إحدى الآليات الأكثر أهمية التي تتيح للمستثمر الأجنبي الضغط على الدول الموقعة وفرض شروطه عليها. وفي هذا الإطار، ومن خلال رفع قضايا التحكيم ضد الدولة، رفع المستثمرون تكلفة دور الحكومة التنظيمي والإجراءات التي يجب أن تتخذها لتعزيز العدالة الاجتماعية. وبالتالي، تتناقض طبيعة هذه القواعد تناقضاً جوهرياً مع الأهداف التنموية المتعلقة بالعدالة الاجتماعية.

ويُظهر الشكل 12 أن أغلبية قضايا التحكيم التي تقدّم بها المستثمرون الأجانبا ضد الدول تتركز في قطاعات الطاقة والغاز والبتروول والتعدين بالإضافة إلى الصناعات والبناء والمعلومات والاتصالات، وجميعها قطاعات حيوية للعملية التنموية في البلدان النامية.

الشكل 12. قضايا التحكيم التي رفعت أمام المركز الدولي لفض النزاعات (بحسب القطاعات) 2015



الجدول 8. أمثلة عن قضايا التحكيم في اتفاقات استثمار دولية

الأطراف المتنازعة	القضية
Veolia vs. Egypt	سياسة الأجور وقرار رفع الحد الأدنى للأجور في مصر
Border Timbers vs. Zimbabwe	سياسات إصلاح الأراضي وإعادة توزيعها في زيمبابوي
Bechtel vs. Bolivia	سياسة تعزيز الوصول إلى الخدمات بعد فشل تجربة خصخصة خدمات المياه في بوليفيا
Cyprus Popular Bank vs. Greece	تدخّل الحكومة لإعادة هيكلة الديون في اليونان
Duetsche Bank vs. Sri Lanka	تدابير البنك المركزي في سريلانكا في ظل الأزمة الاقتصادية العالمية
Piero Forsti and others vs. South Africa	قانون تمكين المجموعات الاجتماعية الموهّشة بعد انتهاء نظام التفرقة العنصرية في جنوب أفريقيا
Vattenfall vs. Germany	تدابير لإعادة تنظيم سياسة الطاقة النووية في ألمانيا
Lone Pine vs. Canada Chevron vs. Ecuador Renco vs. Peru Metalclad vs. Mexico Philip Morris vs. Uruguay Philip Morris vs. Australia	تدابير تنظيمية اتخذتها الحكومات في مجالي الصحة والبيئة

في هذا المجال توضح الأثر الخطير على الوظيفة التنظيمية للدول وقدرتها على التشريع من أجل تحقيق المصلحة العامة في مجالات مثل حماية البيئة، والأمن الغذائي، ورفع الحد الأدنى للأجور، والحصول على الأدوية العامة والأساسية، والحد من التدخين، وهي التزامات وفق منظمة الصحة العالمية والاتفاقية الإطارية بشأن مكافحة التبغ¹⁰⁴.

هاء. توصيات للتخفيف من المخاطر

من أجل تقليل مخاطر الانزلاق إلى توقيع اتفاقات استثمار ثنائية يمكن أن تُلحق ضرراً بالأهداف التنموية وتحقيق العدالة الاجتماعية، في ما يلي عدد من النصائح المقترضة التي تتعلق بتحديد الأولويات في مقارنة السياسات التي تراعي مفاهيم التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية¹⁰⁵:

النزاعات بين المستثمرين والدول على حقوق الإنسان لأن عمله يخل بالنظام الدولي بإضعاف الدول والتعدي على صلاحياتها الشرعية ويؤدي إلى تفاقم عدم المساواة وعدم الإنصاف في العالم.

وأصدر عدد من المقررین الخاصين والخبراء في الأمم المتحدة¹⁰³ بياناً في 2 حزيران/يونيو 2015، حذروا فيه من الآثار السلبية لمنظومة اتفاقات الاستثمار والتجارة على حقوق الإنسان، وأشاروا إلى القلق المشروع من أثر معاهدات الاستثمار الثنائية والمتعددة الأطراف على تفاقم مشكلة الفقر المدقع، وتعريض عملية إعادة التفاوض العادلة والفعالة للديون الخارجية للخطر، بالإضافة إلى الآثار على حقوق الشعوب الأصلية والأقليات والأشخاص ذوي الإعاقة وكبار السن، والأشخاص في أوضاع هشّة.

وفي ما يتعلق بآلية تسوية النزاعات بين المستثمرين والدول المُدرّجة في معاهدات الاستثمار الثنائية واتفاقات التجارة الحرة، أشار الخبراء إلى أن التجربة

- أ. تطوير سياسة الاستثمار والتجارة من ضمن سياسة واستراتيجية أشمل للنمو الاقتصادي والتنمية البشرية المستدامة المراعية لمفاهيم العدالة الاجتماعية. وتختلف هذه الاستراتيجيات من دولة إلى أخرى بحسب مستوى التنمية المحقق، والموارد الوطنية المتاحة، وواقع النظام السياسي والاقتصادي؛
- ب. تعزيز التنسيق ما بين المؤسسات الرسمية المسؤولة عن المفاوضات المتعلقة باتفاقات التجارة والاستثمار والمؤسسات الأخرى المعنية بالسياسات المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالعدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة، مثل سياسات الحماية الاجتماعية، والصحة والتعليم، والسياسة الغذائية، وسياسات العمل، بالإضافة إلى الوزارات أو اللجان المعنية بحقوق الإنسان وغيرها من المؤسسات المعنية؛
- ج. تعزيز الشفافية في المفاوضات المتعلقة باتفاقات التجارة والاستثمار، وتعزيز دور البرلمان في مراقبة هذه المفاوضات، بالإضافة إلى تطوير آليات للتشاور والتنسيق مع الشرائح الاجتماعية المختلفة من خلال التعاون مع النقابات ومنظمات المجتمع المدني والمجالس الاقتصادية والاجتماعية، وتوفير المعلومات الكافية بطريقة عملية وفعالة
- د. تقييم الأثر على حقوق الإنسان قبل بدء المفاوضات وما بعد الانتهاء منها وبدء التنفيذ. ومن الممكن أن تقوم بمثل هذا التقييم جهات متعددة، منها جهات حكومية مثل الوزارة المسؤولة عن المفاوضات على اتفاق معين أو لجان برلمانية أو جهات مستقلة مثل لجنة حقوق الإنسان الوطنية أو منظمات غير حكومية أو معاهد جامعية أو وكالات للأمم المتحدة. ويحتاج تقييم الأثر ضمن مقارنة حقوقية إلى مهارات متخصصة، وبالتالي، عادة ما تتعاون الجهات الحكومية مع جهات أخرى¹⁰⁶؛
- هـ. اتخاذ التدابير التنظيمية التي تشجع الاستثمارات، بما في ذلك الاستثمارات الأجنبية، وترابطها مع أهداف التنمية الوطنية، وتطوير نموذج لاتفاق استثمار يراعي مستويات التنمية المحققة على المستوى الوطني ويضمن احترام وحماية حق الدولة في التنظيم، واحترام المستثمر الأجنبي للقوانين والأنظمة الوطنية، بما في ذلك تلك المتعلقة بالمجالات الحقوقية والاجتماعية، والتوازن ما بين الحمایات المقدمة للمستثمر من جهة ومسؤولية المستثمر من جهة أخرى.

الإطار 50. عدم تنسيق السياسات والقرارات المتعلقة بالاتفاقات الخارجية

تصريح للنائب العام السابق لباكستان¹

كانت باكستان وحكومة ألمانيا الغربية أول دولتين توقعان معاهدة استثمار ثنائية قبل 50 عاماً. لكن عندما واجهت باكستان أول قضية لتسوية النزاع تقدم بها مستثمر أجنبي، لم يكن النائب العام على علم بوجود المعاهدة وبآثارها على البلاد. وعندما تمت مقاضاة باكستان أمام المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار من قبل شركة "إس جي إس"، لم يكن لديه فكرة عن معاهدة الاستثمار الثنائية وإمكانية رفع قضايا التحكيم من قبل المستثمرين الأجانب. وبسبب هذه القضية صدرت عن الرئيس السابق برويز مشرف توجيهات بالكف عن الدخول في اتفاقات استثمار ثنائية. كما أشار النائب العام السابق لباكستان إلى أن الجهات الحكومية، باستثناء تلك التي فاوضت على المعاهدة مباشرة، لم تكن تعرف بتوقيع الاتفاقات، كما لا تتوفر ملفات مفصلة حول تاريخ المفاوضات، مما يشير إلى غياب مسار مفاوضات فعال وذات مغزى.

¹ Poulsen and Vis-Dunbar, 2009

واو. تمرين

اتفاقات الاستثمار: دور الدولة والأهداف التنموية

المسألة المطروحة

القضية التي رفعتها شركة إندوراما ضد مصر

(Indorama International Finance Limited v. Egypt (ARB/11/32))

المحفل: المركز الدولي لفض منازعات الاستثمار

استحوذت شركة إندوراما (شركة مسجلة في إندونيسيا) على مصنع الغزل والنسيج «إشبين» في عام 2007 وذلك ضمن عملية الخصخصة التي تمت لعدد من المرافق العامة في مصر. وقد قام مصنع إشبين بدور محوري على مدى تطور تاريخ المنسوجات المصرية وصناعة الملابس. وفي أعقاب انتفاضات عام 2011، قام العمال في المصنع بإضرابات للمطالبة بتحسين ظروف العمل وإعادة تأميم المصنع وأقام العمال دعوى ضد شركة إندوراما أمام محكمة القضاء الإداري المصرية.

قررت المحكمة الإدارية إلغاء قرار اللجنة الوزارية للخصخصة واللجنة الوزارية للسياسات الاقتصادية ومجلس الوزراء في ما يتعلق بخصخصة وبيع مصنع إشبين. كما ألغت المحكمة العقد، واتخذت قراراً صريحاً بإلغاء شرط التحكيم الوارد في المادة 21 من العقد.

كشفت المحكمة أن عملية تقديم العطاءات شملت مخالفات في ما يتعلق بإدارة العملية، وبالشفافية والمنافسة العادلة، فضلاً عن إشكاليات في الإجراءات لتقدير وقياس قيمة الكيانات المحددة للخصخصة. ووجدت المحكمة أن عملية الخصخصة انتهكت المتطلبات الإجرائية والموضوعية بموجب القانون واللوائح المصرية التي وضعتها اللجنة الوزارية للاستثمار، واللجنة الوزارية للخصخصة، والقانون المصري على المناقصات والعطاءات (رقم 89 سنة 1998)، بالإضافة إلى قانون قطاع الأعمال المصري (رقم 203 سنة 1991).

وبالنسبة لشرط التحكيم، لاحظت المحكمة أن قانون التحكيم المصري (بما في ذلك القانون رقم 27 لسنة 1994، والقانون رقم 9 لسنة 1997) ينص على أنه في حالة العقود الإدارية يجب أن يوافق الوزير المسؤول على شرط التحكيم. وأضافت المحكمة أن الممارسة العامة لا تجيز التحكيم في حالة العقود الإدارية، ويشترط أي استثناء موافقة مجلس الوزراء. وأظهرت المحكمة أن شرط التحكيم في العقد المتعلق بشركة إندوراما في متناول اليد وتمت الموافقة من قبل رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة للقطن والمنسوجات والملابس، مما يجعل شرط التحكيم باطلاً.

وكشفت القضية أن المستثمر انتهك شروط العقد بعدم توسيع وتحسين النشاط الاقتصادي لمصنع إشبين كما يقتضيه العقد. وعلى العكس من ذلك، تراجع النشاط الاقتصادي للمصنع كما انتهك المستثمر حقوق الموظفين/ات وقانون الضرائب.

وفي عام 2011، تقدمت شركة إندوراما بدعوى ضد مصر أمام مركز التحكيم الدولي «أكسيد» بناءً على اتفاق الاستثمار الثنائي المعقود ما بين مصر والمملكة المتحدة عام 1976 يزعم أن الإجراءات المتخذة بحقه تشكل خرقاً للحقوق والحمايات المقررة في الاتفاق (ملاحظة: يشترط اتفاق الاستثمار ما بين مصر وإندونيسيا احترام المستثمر للقوانين والقواعد في البلد المضيف، بينما لا يتضمن الاتفاق ما بين مصر والمملكة المتحدة هذا الشرط).

طريقة العمل

< ينقسم المشاركون والمشاركات إلى مجموعتين أو ثلاث مجموعات عمل، بحسب عددهم، وتقوم كل مجموعة بالتالي:

1. مناقشة القضية ومحتوى الاتفاق؛

2. تطوير توصيات موجهة إلى المسؤولين الحكوميين لمراجعة السياسة العامة تجاه اتفاقات الاستثمار الثنائية ومحتواها بما يساهم في حماية حق الدولة السيادي بالتنظيم وبتعزيز التوازن ما بين حقوق ومسؤوليات المستثمر في ظل هذه الاتفاقات.

يُقترح أن يتناول المشاركون/ات الأسئلة التالية:

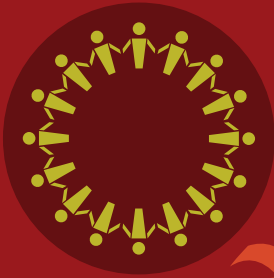
- هل يجب أن يُعطى المستثمر القدرة على تهميش القضاء الوطني؟ أو يجب فرض استكمال وسائل الانتصاف الوطنية قبل استخدام آليات التحكيم؟
- هل يحق للمستثمر الذي ينتهك القوانين الوطنية أن يلجأ إلى التحكيم الدولي لمقاضاة الدولة؟
- كيف تؤثر قواعد اتفاقات الاستثمار على الحيز المتاح للدولة لإعادة النظر في مشاريع خصخصة لم تولد الفوائد المرجوة؟
- كيف يمكن الربط ما بين اتفاقات الاستثمار الدولية والأهداف التنموية؟

الفصل الحادي عشر

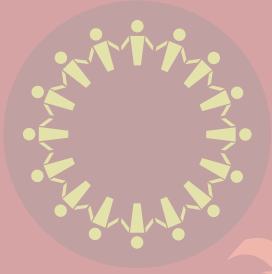
دور المنظمات غير الحكومية والمسار التشاركي

يركز هذا الفصل على الدور الذي تضطلع به منظمات المجتمع المدني في المشاركة بتطوير وتنفيذ رؤية وسياسات وطنية تراعي مفاهيم العدالة الاجتماعية. ويبين الفرق ما بين تدخلات المنظمات المعنية بمقاربة السياسات العامة والمنظمات الحقوقية من ناحية وتلك التي تقوم بدور في مجالات التنمية المحلية المباشرة والمؤسسات الخيرية من ناحية أخرى. كما يقدم هذا الفصل اقتراحات حول كيفية إشراك منظمات المجتمع المدني في تنفيذ ومراجعة وتطوير السياسات التي تراعي مفاهيم العدالة الاجتماعية.

ويهدف هذا الفصل إلى التأكيد على أهمية المشاركة في مسار إعداد وتنفيذ السياسات العامة والتي تشكل عاملاً أساسياً في تعزيز مقاربات تخدم تحقيق العدالة الاجتماعية. وتم التركيز على دور منظمات المجتمع المدني كمثال عن الفئات غير الحكومية التي يجب أن تضطلع بدور أساسي في تطوير وتنفيذ السياسات العامة. وتتضمن الجهات غير الحكومية النقابات والأكاديميين وغيرها من الفئات المعنية. إلا أن بنية الدليل لا تسمح بمعالجة أدوار كل من هذه الفئات، فتم الاكتفاء بتناول دور منظمات المجتمع المدني كمثال.



تساهم العملية التشاركية في تعزيز ثقة المواطنين/ات بدور الدولة والجهاز الإداري للحكومة وبدور السياسات والبرامج الحكومية، مما يعزز مساهمتهم على المستويات المحلية. كما تساهم في فهم المواطنين/ات لعملية صنع السياسات وفي زيادة انخراطهم في الحياة العامة وإعطاء صوت جدي للأقليات والمجموعات المستبعدة.



ألف. مدخل

العمالية، إلا أن دورها وشكلها التنظيمي يختلفان عن مؤسسات المجتمع المدني الأخرى.

وبشكل التنوع في الأدوار كما في الأهداف والقيم والمقاربات التنموية عاملاً أساسياً في مفهوم المجتمع المدني. وتعتمد فعالية الشراكة مع المجتمع المدني على إدراك أهمية هذا التنوع والقيمة المضافة التي يأتي بها، واحترام استقلالية مؤسساته وبناء علاقات مستدامة طويلة الأمد.

«لا يقتصر دور المجتمع المدني على سدّ الثغرات والنواقص في أداء القطاع الحكومي أو القطاع الخاص، أو التعويض عن تقلص دور الدولة، ولا توفير الخدمات بكلفة أقل بالنيابة عنهما، بل يتعلق الأمر بالشراكة الفعلية التي تطلّ صنع السياسات نفسها، أو التأثير عليها في أقل تقدير».

الإسكوا، 2016ب، ص. 9.

باء. أوضاع المجتمع المدني في المنطقة العربية

شكلت التطورات في المنطقة العربية منذ عام 2011 نقطة تحول في مقاربة دور المجتمع المدني والوعي بأهمية هذا الدور في صياغة السياسات العامة التي تراعي مفاهيم العدالة الاجتماعية. وقد أكدت وكالات الأمم المتحدة المختلفة على أهمية تعميق ديناميات التعاون في هذا المجال مع المجتمع المدني في المنطقة.

وتناولت الإسكوا في تقرير لها موضوع المشاركة كركن أساسي من أركان العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية، حيث أكدت: «إذا كان المبتغى إجراء حوار حقيقي وتكريس المشاركة الحقيقية، فينبغي أن تكون هناك مساواة في الحقوق والفرص وحرية تعبير تقتنر بإمكانية الحصول على المعلومات الهامة

المجتمع المدني شريك/وسيط ما بين الدولة والسوق حيث تنتظم بُنى ومؤسسات متنوعة ومتفاوتة، من بينها المنظمات غير الحكومية، والنقابات العمالية والمهنية، والحركات النسائية والطلابية والشبابية، والجمعيات الخيرية¹⁰⁷. ويضم المجتمع المدني شريحة واسعة ومتعددة من المنظمات التي تضطلع بأدوار مختلفة، منها:

- المنظمات الخيرية؛
- المنظمات المقدمة للخدمات الاجتماعية؛
- المنظمات المعنية بالسياسات العامة؛
- المنظمات الحقوقية (والتي غالباً ما تُعنى بالسياسات العامة كذلك)؛
- شبكات منظمات المجتمع المدني التي تُعنى بتعزيز التعاون وبناء الائتلافات ما بين منظمات المجتمع المدني؛
- حركات اجتماعية ونقابات أقل تنظيمياً من المنظمات الممأسسة؛
- نقابات واتحادات مهنية واتحادات أصحاب/صاحبات الأعمال.

تتفاعل هذه المنظمات بطرق وآليات عمل مختلفة. فالمنظمات ذات الرؤية السياسية والحقوقية تركز على معالجة محتوى وفعالية السياسات العامة بارتباطاتها التنموية بالعدالة الاجتماعية والمقاربة الحقوقية، بينما المنظمات المتخصصة بتقديم خدمات اجتماعية والقيام بمشاريع خيرية غالباً ما تكون مرتبطة بالمجتمع المحلي أو الوطني، وبالتالي تكون على اتصال يومي مع الشرائح الاجتماعية المستهدفة. وبعض المؤسسات يجمع ما بين الأدوار المختلفة فتهتم بالسياسات العامة في المجال الذي تقدم فيه الخدمات (مثلاً، منظمة تقدم خدمات صحية تهتم بمتابعة السياسات الصحية وتوجهات الميزانية العامة في هذا المجال). كما يضم مفهوم المجتمع المدني الأطر والتنظيمات

جيم. أدوار منظمات المجتمع المدني في تعزيز المقاربات المراعية للعدالة الاجتماعية

دون قيود. ويتطلب ذلك درجة معينة من الحوكمة الديمقراطية ووجود نخب ممثلة تكون هي بحد ذاتها بمثابة قنوات للمشاركة»¹⁰⁸.

تساهم العملية التشاركية في تعزيز ثقة المواطنين/ات بدور الدولة والجهاز الإداري للحكومة وبدور السياسات والبرامج الحكومية، مما يعزز مساهمتهم على المستويات المحلية. كما تساهم في فهم المواطنين/ات لعملية صنع السياسات وفي «تحويل نظرهم إزاء الموظفين العامين لتصبح أكثر إيجابية وفي زيادة انخراطهم في الحياة العامة» وإعطاء «صوت جدي للأقليات والمجموعات المستبعدة إذا كانت العملية مفتوحة بما فيه الكفاية»¹⁰⁹.

ويؤدي غياب المشاركة إلى ما يلي¹¹⁰:

- التشكيك في شرعية قرارات الدولة ومقابلتها بسلبية؛
- إقصاء الأقليات والفئات المهمشة؛
- إضعاف فعالية القرارات واتخاذ قرارات منقوصة لا تعكس الاحتياجات الفعلية للفئات المستهدفة؛
- تعزيز الشعور بالإقصاء واستبداد النخبة الحاكمة.

- أ. تحويل الخطط الدولية إلى الواقع الوطني والإقليمي؛
- ب. تفعيل انخراط الشرائح الاجتماعية في فهم السياسات العامة ومراقبتها؛
- ج. تسهيل الحوار ما بين الفئات الاجتماعية المستهدفة والجهات الحكومية المسؤولة عن صياغة السياسة العامة وتطبيقها؛
- د. عكس قضايا الشرائح الاجتماعية المحلية في صياغة السياسات العامة؛
- هـ. الضغط باتجاه اعتماد المقاربة الحقوقية والمقاربات المراعية للعدالة الاجتماعية؛
- و. المساهمة في تنفيذ السياسات التي تقدم خدمات اجتماعية (مثل سياسات الحماية الاجتماعية)؛
- ز. تعزيز شفافية المسارات التي تعتمدها الدولة والثقة بتدخلاتها؛
- ح. المساهمة في التخطيط والمراقبة والمساءلة.

الإطار 51. توصيات تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2002 لا تزال مؤاتية لظروف الفترة الحالية

أشار تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2002 الذي أصدره برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، إلى نوعين من الأولويات في مجال إصلاح الحكم: دولة قادرة وفعالة ومجتمع مدني نشط، بما في ذلك إزالة العقبات القانونية والإدارية التي تواجه نشوء وتطوير دور فعال للمجتمع المدني، بالإضافة إلى العمل باتجاه تحويل أنشطة منظمات المجتمع المدني إلى حركات شعبية واسعة، تقوم بالعمل الجماعي المستدام. كما أشار التقرير إلى أن تفعيل العمل المدني يتطلب تقليص هيمنة الدولة وإصلاح مقاربة التمويل، وتوسيع التمويل المحلي لمنظمات المجتمع المدني العربي، وبالتالي كسر نمط الاعتماد على الدعم الخارجي.

ملاحظة: نص التقرير متوفر على الرابط:

<http://www.arab-hdr.org/reports/2002/arabic/ahdr2002a.pdf?download>

دال. عوامل ضرورية لتأسيس شراكة فاعلة بين الجهات الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني

- أ. احترام استقلال مؤسسات المجتمع المدني وحرية التأسيس والحق في التعبير وهامش المساحة المتوفرة لعملها والتنظيم والنشاط، بما في ذلك ضمن أطر وتحالفات وطنية وإقليمية ودولية. وفي هذا الإطار، من المهم أن تكون المرجعية الحكومية للمجتمع المدني أي السلطة المعنية بمتابعة شؤون المجتمع المدني مستقلة عن أي سلطة سياسية، إذ من الأفضل أن تتشكل هيئة وطنية مستقلة ترعى شؤونه؛
- ب. توفر البيئة الممكنة لنشأة ونمو المجتمع المدني في محيط يمكنه من القيام بأدوار فاعلة، بما في ذلك القدرة على الوصول إلى الموارد البشرية والمادية اللازمة لعمله؛
- ج. توفر الإطار القانوني الواضح الذي يرفع عمل المؤسسات ويفسح المجال لتأسيس المنظمات بشكل حر، فلا يمكن إغفال القوانين الراحية للمجتمع المدني والصفة القانونية والتمثيلية؛
- د. احترام سيادة القانون وتعزيز الثقة في الحكومة مما يدفع بمؤسسات المجتمع المدني، بما فيها النقابات، إلى الإدراك الكامل للمسؤولية والمساهمة في أعمال المصلحة العامة؛
- هـ. توفير إمكانية الوصول إلى المعلومات لكي تستطيع منظمات المجتمع المدني المشاركة بطريقة فعالة؛
- و. الاتفاق على آليات الشراكة التي يجب أن تكون منفتحة على مشاركة المجتمع المدني بطريقة مستقلة وغير انتقائية وأن تكون منتظمة (مجالس تشاورية، ولجان قطاعية للتشاور)، وتتوفر لها الأدوات الحديثة الإلكترونية، وغير ذلك. وتتضمن الشراكة القدرة على المساواة المتبادلة مع احترام الاستقلالية والحرية واحترام الاختلاف والتنوع والاعتراف بالآخر، وهي لا تقتصر على إتمام مهام الدولة التي لا تقوى على تنفيذها، بل تتعدى ذلك

1- العلاقات المتفاوتة مع الوزارات والإدارات العامة

تتفاوت نوعية العلاقة والتفاعل ما بين منظمات المجتمع المدني والمؤسسات العامة نسبة إلى نوعية الولاية التي تقوم عليها المؤسسة العامة. مثلاً، توسعت حالات التعاون ما بين وزارات الصحة ووزارات الشؤون الاجتماعية ومنظمات المجتمع المدني، بما في ذلك تلك المعنية بتقديم الخدمات. وأسس بعض الدول العربية وزارات معنية بشؤون منظمات المجتمع المدني وحقوق الإنسان، بينما تقوم منظمات الشؤون الاجتماعية بهذا الدور في دول أخرى.

2- أمثلة من العالم لمسارات تشاركية في إطار سياسات الحماية الاجتماعية

- **رواندا:** اعتمد برنامج لتمكين المواطنين/ات من المشاركة في عمليات وطنية تشاركية لتقييم الفقر مثل تحديد مستوى الفقر والتهميش في مجتمعاتهم وفي تحديد المستفيدين المحتملين من التدخلات الحكومية مثل نظام التأمين الصحي الوطني؛
- **الهند:** تُعتمد عمليات التدقيق الاجتماعية حيث تراجع منظمات المجتمع المدني والمواطنون/ات أعمال السلطات المحلية (على سبيل المثال الإنفاق الاجتماعي) وتقوم بمحاسبتهم ضمن جلسات استماع عامة؛
- **البرازيل:** تُعتمد الميزانية التشاركية (لمزيد من المعلومات، يمكن العودة إلى الإطار 38 في الفصل السابع).

وقد تم تنفيذ مبادرات مماثلة بدرجات متفاوتة في أوروبا، والهند، وغانا، وجنوب أفريقيا، وكينيا، وموزامبيق، وتنزانيا، وأوغندا، وزامبيا، وزيمبابوي.

هاء. أمثلة عن تدخل منظمات المجتمع المدني ودورها

إلى الشراكة في آليات صنع القرار، بما في ذلك المكاشفة والمساءلة والمحاسبة¹¹¹؛

ز. تعزيز مشاركة منتظمة وغير انتقائية من خلال الاتفاق على آليات تشاور منتظمة، واعتماد معايير شفافة ومهنية لا تخضع للاستنسابية، ووضع آليات للمشاركة في اجتماعات المجالس واللجان واللقاءات التشاورية؛

ح. التأكد من انخراط المؤسسات ذات الصلة بالقضايا المطروحة للنقاش، مما يتطلب التعاون مع منظمات وشبكات من المجتمع المدني قادرة على الوصول إلى منظمات أخرى وتقديم التوصيات حول المنظمات الأنسب للمشاركة، مع أخذ العلم بأن فعالية العلاقة مع منظمات المجتمع المدني تعتمد على بناء علاقات مستدامة طويلة الأمد بدل العلاقات الدورية المتقطعة.

1- حالة تونس: هكذا نجح المجتمع المدني في إنقاذ المسار الانتقالي (صلاح الدين الجورشي)¹¹²

لم تكن المرة الأولى التي يتدخل فيها المجتمع المدني في تونس لقيادة الحراك السياسي والاجتماعي. لقد حصل مثل هذا الأمر خلال تشكل الحركة الوطنية لمناهضة الاستعمار الفرنسي. لكن من المؤكد أن بعد الاستقلال وقيام الدولة الوطنية، مثل الحوار الوطني الذي قاده الرباعي بعد الثورة لحظة تاريخية هامة

الإطار 52. مبادئ إسطنبول حول فعالية المجتمع المدني

مبادئ إسطنبول حول فعالية المجتمع المدني هي من مبادئ المجتمع المدني لفعالية التنمية، وقد توافقت عليها منظمات المجتمع المدني بناءً على عملية استشارية عالمية موسعة قبل إصدارها في عام 2010. تتألف مبادئ إسطنبول من ثمانية مبادئ وهي ترشد عمل وممارسات منظمات المجتمع المدني في حالي السلم والصراع، وفي مختلف مجالات العمل، من العمل مع القواعد الشعبية إلى العمل على السياسات العامة، وفي حالات الطوارئ الإنسانية، وفي العمل على التنمية البعيدة الأمد. وهذه المبادئ هي التالية:

أ. احترام وتعزيز حقوق الإنسان والعدالة الاجتماعية؛

ب. تجسيد المساواة بين الجنسين والإنصاف مع تعزيز حقوق المرأة والفتاة؛

ج. التركيز على تمكين الشعوب والملكية الديمقراطية والمشاركة؛

د. تعزيز الاستدامة البيئية؛

هـ. ممارسة الشفافية والمساءلة؛

و. إقامة شراكات منصفة والتضامن؛

ز. إنشاء وتبادل المعرفة والالتزام بالتعلم المتبادل؛

ح. الالتزام بتحقيق التغيير الإيجابي المستدام.

ملاحظة: تتوفر وثيقة مبادئ إسطنبول على الرابط:

http://cso.csopartnership.org/wp-content/uploads/2016/01/hlf4_72.pdf

• **أهمية عامل الثقة:** ما كان للحوار الوطني أن ينعقد وينجح لولا توفر عنصر الثقة في المنظمات الأربع التي تعهدت بإدارته. لقد منح المجتمع السياسي ثقته لأول مرة في المجتمع المدني ليساعده على الخروج من المأزق بعد أن عجزت الأحزاب عن معالجة الخلاف بينها بطريقة سلمية وإرادية. ورغم أن العلاقة بين النقابات وحركة النهضة لم تكن جيدة وبلغت حد الصراع المفتوح بينهما خلال حكم الترويك، حاول الطرفان تجاوز ذلك بشكل إيجابي ومسؤول، وهو ما ساعد كثيراً على خلق أجواء مناسبة لضمان نجاح مبادرة الوساطة. وهذا شرط مهم من شروط معالجة الخلافات المعقدة والساخنة، إذ بدون ثقة في الوسطاء سيكون من المستبعد تحقيق تقدم بين الأطراف المتنازعة.

• **تعزيز الشعور العام بالمصلحة المشتركة**

في التعايش: عامل آخر ساعد كثيراً على تفعيل الحوار الوطني، ويتمثل في قيام مبادرة موازية ساعدت بدورها على امتصاص أجواء الاحتقان التي كانت سائدة. فاللقاء الذي جمع رئيس حركة النهضة راشد الغنوشي بمؤسس حزب نداء تونس الباجي قائد السبسي في باريس كان له التأثير السحري على الأجواء التي دارت فيها جلسات الحوار الوطني. فإيمان الرجلين بأن مصلحة حزبيهما تقتضي العمل على إيقاف التدهور وإنقاذ الانتقال السياسي السلمي قد خلق دينامية سلمية تصالحية داخل معظم الفرقاء السياسيين. فالوسيط لا ينجح بمفرده إلا عندما يشعر الخصوم بوجود مصلحة مشتركة في التعايش وإنقاذ السفينة التي تضم الجميع، كما على الوسيط أيضاً، إذا كان بالخصوص يمثل المجتمع المدني، أن يُشعر طرفي النزاع بهذه المصلحة المشتركة.

• **الفصل بين الأيديولوجي والسياسي:** أصبح

معلوماً أن وجود بُعد أيديولوجي في أي نزاع من شأنه أن يعقد الخلافات ويضفي عليها طابعاً يتسم بالتوتر والصدام. لهذا على الوسيط أن يفصل في مساعيه الحميدة بين الأيديولوجي والسياسي، حتى يقتصر الحوار على السياسي الذي يمكن

ونوعية، حيث أثبت نجاح المنظمات الأربعة في قيادة الحوار الوطني أن الدولة في تونس عندما تضعف، وأن الأحزاب السياسية عندما تفشل في تحقيق التعايش السلمي والديمقراطي، فإن المجتمع المدني رغم علته ونقاط ضعفه العديدة، يبقى قادراً على الوقوف بحزم لمنع البلاد من الانزلاق نحو العنف والفوضى.

إذا كانت الأحزاب تتصارع من أجل السلطة، فإن المجتمع المدني، خاصة خلال مراحل الانتقال الديمقراطي، يُبدي حرصاً أكبر على حماية السلم الأهلي، ويعمل على تثبيت القواسم المشتركة بين المواطنين وبين أطراف النزاع. لا يعني أن المجتمع المدني كتلة متجانسة في اختياراتها الأيديولوجية والاجتماعية أو في المواقف السياسية لمكوناتها، ولكن بحكم المسافة التي تفصله عن لعبة الصراع على السلطة، فإنه يكون في الغالب الأقدر على تفعيل المشترك بين المواطنين، وهذا ما حصل في الحالة التونسية.

انقسمت النخبة السياسية بعد الثورة إلى شطرين، قسم يمسك بالحكومة وتقوده حركة النهضة ذات المرجعية الإسلامية، وفي المقابل قسم آخر في المعارضة يطالب الترويكا الحاكمة بالاستقالة على إثر اغتيال اثنين من قادة الجبهة الشعبية اليسارية. توقفت الحياة البرلمانية، وانتقل الصراع إلى الشارع، وأصبح البعض يعتقد بأن تدخل الجيش هو الحل المتبقي لحسم الخلاف السياسي.

في هذا المفترق الذي كانت تمر به البلاد والذي كان مفتوحاً على انزلاق محتمل نحو نمط من الفوضى وربما التوجه نحو الحرب الأهلية، عرضت أربع منظمات أساسية التوسط بين أطراف النزاع، وذلك من خلال إطلاق حوار وطني يشارك فيه الجميع. تضمنت هذه المنظمات الاتحاد العام التونسي للشغل، والاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية، والهيئة الوطنية للمحامين التونسيين، والرابطة التونسية للدفاع عن حقوق الإنسان. وقد نجح هذا الحوار وأفضى إلى توافق تاريخي حافظ على السلم الأهلي، وأنتقد الانتقال الديمقراطي من الانهيار الكامل، وذلك بسبب عوامل عدة منها:

معلقة، وسنكتفي بالإشارة إلى ملاحظتين هامتين في هذا السياق:

أولاً: كما تم فصل السياسي عن الأيديولوجي، تعمّد الرباعي فصل السياسي عن الاجتماعي، إذ لم يتناول الحوار المسائل ذات الصلة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية بحجة أن ذلك من شأنه أن يثقل الحوار وقد يُدخله في متاهات تُبعده عن الغرض الذي من أجله قامت المبادرة الرباعية. ولهذا ما أن تم ختم الحوار السياسي عادت المسألة الاجتماعية والاقتصادية لتُطرح بقوة وتشكل تهديداً مباشراً للاستقرار السياسي.

ثانياً: رفضت قيادة الاتحاد العام التونسي للشغل مأسسة الحوار الوطني، واعتبرته آلية ظرفية يجب أن تنتهي بعد حصول التوافق بين الأحزاب السياسية. وبنى النقابيون موقفهم على القول بأن منظماتهم ليست سياسية وليست مستعدة لتعويض الأحزاب التي يجب أن تتحمل مسؤولية إدارة شؤون البلاد. ورغم وجهة هذا الموقف، تُعتبر هشاشة الوضع العام وصعوبة المرحلة الانتقالية وخطورة المسألة الاجتماعية من العوامل التي كانت تفرض على الجميع، وخاصة الرباعي، أن يؤسس على النجاحات التي تحققت وعلى هذه التجربة الهامة لكي يستمر الحوار في جولة ثانية يتم من خلالها تسوية الخلافات الحادة التي لا تزال قائمة حتى بين مكونات الرباعي حول كيفية ضمان الحقوق الاجتماعية والاقتصادية في ظل وضع انتقالي صعب ويهدف توفير هدنة اجتماعية.

بفضل هذه المنهجية، وبهذه الشروط، تمكّن الرباعي الذي قاد الحوار الوطني من أن ينجح في مبادرته، ويجعل الجميع يقبلون بقراراته، حتى وإن لم يقبل بعض الأطراف جزءاً منها، إلا أن العقلانية والمسؤولية الوطنية هي التي سادت في النهاية، وسمحت بتخلي حركة النهضة عن الحكومة، ثم كتابة دستور توافقي، وتنظيم انتخابات تشريعية ورئاسية جديدة، وهو ما وفر الظروف الملائمة لضمان تحقيق الاستمرارية السياسية وصيانة الدولة من التصدع أو التفكك.

حصره وتطويعه والتوصل في شأنه إلى حلول ممكنة، في حين أن المسائل الأيديولوجية تحتاج إلى وقت وإلى وسائل أخرى في النقاش، وهي غير قابلة للتنازلات التكتيكية عندما يكون هناك نزاع مفتوح من أجل السلطة والنفوذ. وبما أن الصراع كان في تلك اللحظة قائماً بين أحزاب الترويكا وفي مقدمتها حركة النهضة، وهي حركة إسلامية، في مقابل جل الأحزاب المعارضة ومن أهمها الجبهة الشعبية التي من أبرز مكوناتها حزب العمال والوطنيون الديمقراطيون، وهما فصيلان يؤمنان بالماركسية اللينينية، فقد كانت الأيديولوجيا نتيجة ذلك حاضرة بقوة. وقد نجح الرباعي للحوار في تجنب الخوض في ما هو أيديولوجي وحصر الحوار في قائمة من المسائل ذات الطابع السياسي والعملياتي.

• تعزيز النزعة التوافقية مقابل النزعات

الانتصارية: أخيراً، ما كان للحوار الوطني أن يتقدم ويصل إلى نتائج إيجابية لولا غلبة النزعة التوافقية على النزعات الانتصارية. لقد بدأ الصراع عندما أرادت الأغلبية التي أفرزتها انتخابات المجلس الوطني التأسيسي أن تفرض خطها السياسي اعتماداً على الديمقراطية العددية. وقد كان ذلك حجة مقبولة، إذ أن المنتصر في الانتخابات هو الذي من حقه أن يحكم وأن تنتظر الأقلية المعارضة دورها لتسحب البساط من الجهات الحاكمة عبر صناديق الاقتراع. لكن تجربة الانتقال السياسي كشفت في تونس عن معضلة حقيقية. فخلال المراحل الانتقالية تبرز تحديات ضخمة لا يستطيع أي حزب أن يواجهها بمفرده أياً كان عدد أنصاره. ولهذا فإن الأسلوب الأفضل لبناء النظام الديمقراطي في منطلقه هو خوض الانتخابات من جهة، ومن جهة أخرى فتح المجال ووضع الآليات الكفيلة بتحقيق توافقات مرحلية تعتبر ضرورية لاستكمال عملية البناء الجديد.

رغم أهمية النتائج الإيجابية التي حققها الرباعي، فقد أثار الحوار الوطني عديد الأسئلة التي بقيت

ثانياً: المسار الإصلاحى لجامعة الدول العربية

في مطلع الألفية الثالثة بدأت جامعة الدول العربية مسيرة إصلاحية تتناول المستويات التنظيمية والهيكلية والبنوية. وعلى الرغم من مسارها البطيء، لا سيما منذ تأزم الوضع الإقليمي، تزايد حضور المجتمع المدني في المناسبات الإقليمية التي تنظمها جامعة الدول العربية وفي الحوارات التي تجربها حول بعض القضايا، لا سيما في المواضيع المعنية بحقوق الإنسان. وكان من بين البنود الإصلاحية تأسيس مفوضية للمجتمع المدني تحولت إلى إدارة تابعة لمساعد الأمين العام لشؤون التواصل والإعلام. وتدارس حالياً إحدى اللجان المكلفة من الأمانة العامة إعداد آليات ومعايير لاعتماد صفة المراقب لمنظمات المجتمع المدني. وتجدر الإشارة إلى أن الوضع القائم حالياً لا يسمح للمجتمع المدني بمواكبة مسارات جامعة الدول العربية إلا وفق دعوة مسبقة، وهذا لا يطال الاجتماعات على مستوى الملوك والرؤساء أو الاجتماعات الوزارية، كما أن آليات اختيار واعتماد المدعوين لا تخضع لمعايير كمية ونوعية واضحة.

ثالثاً: العقد العربي لمنظمات المجتمع المدني: دعم تنفيذ أهداف التنمية المستدامة

لعل «العقد العربي لمنظمات المجتمع المدني: دعم تنفيذ أهداف التنمية المستدامة» الذي أقر في اجتماع القمة لجامعة الدول العربية في موريتانيا في تموز/يوليو 2016 هو تأكيد على المسار الإصلاحى نحو تعزيز الشراكة مع منظمات المجتمع المدني العربية، رغم أن المطلوب هو تحديد أكثر دقة لمفهوم الشراكة أولاً ومن ثم لدور المجتمع المدني في الرصد والمراقبة والمساءلة والمحاسبة وليس فقط في بناء القدرات وتنفيذ البرامج التنموية. كما يتطلب تعزيز هذه الشراكة الاتفاق على معايير واضحة وملزمة يتم اعتماد منظمات المجتمع المدني على أساسها بعيداً عن الاستنسابية.

2- تجربة شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية مع جامعة الدول العربية

(زياد عبد الصمد)¹¹³

أولاً: أهمية الدور الذي تضطلع به جامعة الدول العربية من منظار شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

تعتبر الشبكة أن متابعة أعمال جامعة الدول العربية هي من القضايا الأساسية التي تقوم بها ولعدة أسباب، لعل أهمها هو أن الخيارات الأساسية التي تراها الشبكة في مجال تمكين دول المنطقة العربية من مواجهة تحديات العولمة والانخراط في النظام الاقتصادي العالمي بما يخدم المصالح والأولويات التنموية هو التكامل الإقليمي، ما يؤكد أهمية وجود مؤسسة إقليمية مثل جامعة الدول العربية | تكاد تكون مكتملة الهيكلية وتدور في فلكها مؤسسات مالية ومنظمات تنموية وإدارية وثقافية. ويضاف إلى ذلك أن الاتجاه العالمي يسير نحو تعزيز التكتلات الإقليمية في معظم مناطق العالم فضلاً عن أن تعزيز التعاون بين دول الجنوب من أجل التنمية بات من الخيارات الأساسية التي تعتمدها المنظمات التنموية.

وفي هذا السياق، بادرت جامعة الدول العربية إلى تعزيز العلاقات العربية مع أمريكا اللاتينية وأفريقيا من خلال القمم التي نظمها في هذا الإطار (ثلاث قمم مع كل من القارتين). وتجدر الإشارة إلى الدور الذي تقوم به جامعة الدول العربية في تعزيز التنسيق والتعاون بين الدول العربية في المناسبات الدولية، لا سيما خلال مسارات الأمم المتحدة المعنية بالقضايا التنموية والتنمية المستدامة، بالإضافة إلى بداية تبلور دور في إطار التنسيق في مجال المفاوضات الدولية على مستوى قمة المناخ والتجارة الدولية.

رابعاً: خطة العمل الاقتصادية والاجتماعية

منذ عام 2009 تنظم جامعة الدول العربية قمة تنموية اقتصادية واجتماعية تعقد كل سنتين لمناقشة التحديات التنموية والبيئية في المنطقة. وعقدت القمة الأولى في الكويت في كانون الثاني/يناير 2009، والثانية في شرم الشيخ، مصر، في عام 2011، والثالثة في الرياض في عام 2013 (وكان متوقعاً انعقاد الرابعة في تونس في عام 2015 ولكنها أُجلت إلى عام 2019 وأقيمت في بيروت).

خامساً: طبيعة حضور منظمات المجتمع المدني في قمم جامعة الدول العربية

لا تتيح جامعة الدول العربية مشاركة منظمات المجتمع المدني في مؤتمرات القمة بشكل مباشر ولكنها نظمت ثلاث منتديات موازية في قمة شرم الشيخ، أحدها لمنظمات المجتمع المدني، والثاني للشباب، والثالث لقطاع الأعمال. كذلك نظمت جامعة الدول العربية، قبل قمة الرياض بـ 15 يوماً، منتدى لمنظمات المجتمع المدني في القاهرة.

سادساً: تجربة شبكة المنظمات العربية في مواكبة القمم العربية

بمبادرة من شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، نظمت منتديات لمنظمات المجتمع المدني موازية لاجتماعات القمم العربية:

- في القاهرة عام 2009، بموازة القمة التنموية الاقتصادية والاجتماعية الأولى، وبالتنسيق مع إدارة المجتمع المدني والمكتب الإقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛

- في بيروت عام 2011، بموازة القمة التنموية الاقتصادية والاجتماعية الثانية، وبالتنسيق مع إدارة المجتمع المدني والإسكوا؛

- في بيروت أيضاً عام 2013، بموازة القمة التنموية الاقتصادية والاجتماعية الثالثة، وبالتنسيق مع إدارة المجتمع المدني والإسكوا.

وقد صدر عن كل من هذه الاجتماعات الموازية إعلان ركز على التحديات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية، واقترح على القمة عدداً من التوصيات. فركز الإعلان الأول على التحديات التنموية في ضوء الأهداف الإنمائية للألفية وضرورة العمل على تعزيز الشراكة العالمية من أجل خلق البيئة السياسية والمؤسسية والتنموية التي تمكن البلدان النامية من تحقيق تلك الأهداف، بما في ذلك تعزيز الديمقراطية والإطار المؤسسي المناسب وإعادة النظر في السياسات الاقتصادية والمالية والتجارية.

وركز الإعلان الثاني الذي جاء غداة نجاح ثورة تونس وعشية الثورة المصرية، على ضرورة إعادة النظر في السياسات الاقتصادية والاجتماعية وربطها بالديمقراطية والحريات من أجل تعزيز الاستقرار وتوفير الانتقال السلمي نحو مجتمعات تسودها العدالة مع التأكيد على أهمية اعتماد المقاربة الحقوقية بما هي شاملة وغير قابلة للتجزئة. أما الإعلان الثالث فقد جاء في أثناء التحضيرات الدولية لخطة التنمية لما بعد 2015، ولذلك ركز على وجوب اعتماد نموذج تنموي جديد يقوم على مفهوم العدالة والإنصاف ويربط الأبعاد الستة للتنمية: السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي والبيئي والمؤسسي.

سابعاً: أهداف هذه الجهود

- < تنبيه الحكومات العربية إلى عدم إمكانية الفصل بين السياسات الاجتماعية والاقتصادية وقضايا العدالة الاجتماعية في المنطقة؛

- < إيجاد المساحة الملائمة للمشاركة الفاعلة لمنظمات المجتمع المدني في القمم والضغط لتمثيلها.

واو. تمرين

دور المجتمع المدني على المستوى الإقليمي

المسألة المطروحة

مبادرة «العقد العربي لمنظمات لمجتمع المدني: دعم تنفيذ أهداف التنمية المستدامة 2016-2026».

أنت مبادرة العقد العربي لمنظمات لمجتمع المدني 2016-2026 استناداً إلى توصيات وردت في أكثر من إعلان صادر عن القمم العربية وعن الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، لا سيما إعلان تونس لعام 2004¹⁴، ومن ثم الإعلانات الصادرة عن القمم العربية التنموية الاقتصادية والاجتماعية المتعاقبة.

ديباجة العقد العربي لمنظمات المجتمع المدني

«...إدراكاً منها أن المجتمع المدني هو أحد مكونات المجتمع وهو الشريك الفاعل في عملية التنمية المستدامة في المجتمعات، وهو القطاع القادر على إشراك جميع فئات المجتمع وتعبئة كافة موارده وجهوده،

وإيماناً بالدور البارز الذي اضطلعت به منظمات المجتمع المدني في المنطقة العربية خلال السنوات الماضية، وهو الدور الذي أسفر عن تطور الجهود التي تبذل في مجالات التنمية المجتمعية، والقضاء على الفقر والبطالة، وتعزيز التعليم والصحة، والنهوض بالمرأة وغيرها، وما يمكن أن تقوم به تلك المنظمات من خلال التعاون مع الحكومات العربية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة،

ولما كانت المنظمات غير الحكومية هي أحد أعمدة المجتمع المدني وهي الشريك الفاعل الذي يعمل على النهوض بجميع فئات المجتمع، كالمرأة والطفل والشباب وغيرهم، والمساهمة بقوة في حل القضايا والمشاكل التي تعاني منها بلداننا العربية...»

منهاج عمل العقد العربي

يؤكد منهاج العمل في إطار العقد العربي لمنظمات المجتمع المدني «على المبدأ الأساسي، وهو الشراكة الكاملة مع المجتمع المدني. وذلك يتطلب اتخاذ إجراءات فورية ومتضافرة من جانب الجميع من أجل إيجاد عالم يسوده السلم والأمن والرفاه الاجتماعي».

طريقة العمل في التمرين

◀ ينقسم المشاركون والمشاركات إلى مجموعتين:

1. مجموعة تمثل إدارة المجتمع المدني في جامعة الدول العربية، وهي الإدارة المعنية بمتابعة العلاقات مع منظمات المجتمع المدني، حيث تقوم بمهام المقرر الفني للعقد العربي لمنظمات المجتمع المدني وتعاون مع قطاع الشؤون الاجتماعية/إدارة التنمية والسياسات الاجتماعية؛
2. مجموعة تمثل هيئات المجتمع المدني.

◀ في إطار متابعة تنفيذ العقد العربي لمنظمات المجتمع المدني، تعمل كل مجموعة على وضع تصور لآلية المتابعة ما بين جامعة الدول العربية ومنظمات المجتمع المدني، خاصة في ما يتعلق بالمسائل والأسئلة التالية:

- ما هي المبادئ التي يجب مراعاتها في عملية المتابعة والتي يجب أن تترسخ في العلاقة ما بين جامعة الدول العربية ومنظمات المجتمع المدني؟
 - العمل على توضيح مبدأ «الشراكة» الذي رسخ ضمن مبادرة العقد العربي لمنظمات المجتمع المدني: فما الذي يفهم من هذا المبدأ وكيف يمكن أن يفَعَل؟
 - ما شكل آليات المتابعة (اجتماعات؟ آليات تواصل أخرى؟ وما هي وتيرة الاستشارات؟)
 - من يجب أن يشارك في عملية المتابعة؟
 - ما هي الجهة أو الجهات التي يجب أن تدير عملية المتابعة؟
 - ما هي مؤشرات النجاح التي يمكن اعتمادها لتقييم هذه التجربة؟
- ◀ يتم اختيار ممثل/ة أو ممثلين/ممثلتين عن كل مجموعة لتقديم التصور الذي طورته كل مجموعة. من ثم تناقش المجموعتان، بناءً على المقترحات المقدمة والآلية التي يمكن أن يعتمدها كل المشاركين والمشاركات.

المرفق

منشورات الإسكوا حول العدالة الاجتماعية

2012. تعزيز الديمقراطية القائمة على المشاركة في منطقة الإسكوا (نشرة التنمية الاجتماعية، الجزء الرابع العدد الثاني) (E/ESCWA/SDD/2012/Technical Paper.2).
2013. دليل بناء قدرات الشراكة في الحكم الديمقراطي (E/ESCWA/SDD/2012/3/Manual).
2013. المشاركة والعدالة الاجتماعية (سلسلة السياسات العامة: أوراق موجزة) (E/ESCWA/SDD/2013/Technical Paper.12).
2013. مشاركة المجتمع المدني في السياسات العامة: المشاركة والعدالة الانتقالية (سلسلة السياسات العامة: أوراق موجزة، العدد الأول) (E/ESCWA/SDD/2013/Technical Paper.5).
2013. وعود الربيع: المواطنة والمشاركة المدنية في مسارات التحول الديمقراطي (E/ESCWA/SDD/2013/3).
2013. المؤشرات الفعالة لقياس مشاركة المجتمع المدني في الشؤون العامة (مجموعة مواد إعلامية) (E/ESCWA/SDD/2013/Technical Paper.6).
2014. سُبل جديدة للمشاركة العامة في المنطقة العربية بعد الحراك الشعبي (موجز السياسات: المشاركة في عمليات السياسات العامة، العدد 3) (E/ESCWA/SDD/2014/Brief.3).
2015. قضايا ذات أولوية في تحقيق التنمية الاجتماعية في المنطقة العربية: المشاركة كنهج لتحقيق العدالة الاجتماعية (E/ESCWA/SDD/2015/IG.1/4(Part III)).
2015. الاقتصاد الاجتماعي التضامني أداة لتحقيق العدالة الاجتماعية (سلسلة السياسات العامة: أوراق موجزة، العدد 4) (E/ESCWA/SDD/2014/Brief.4).
2015. الحماية الاجتماعية أداة للعدالة (نشرة التنمية الاجتماعية، المجلد 5، العدد 2) (E/ESCWA/SDD/2015/Technical Paper.3).
2015. ماذا تبقى من الربيع؟ مسار طويل نحو تحقيق العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية - دراسة حالة مصر وتونس والمغرب (E/ESCWA/SDD/2015/3).
2016. المساواة في الخطة العالمية الجديدة: إدماج منظور الجنسين في تنفيذ هدفَي التنمية المستدامة 1 و2 في المنطقة العربية (E/ESCWA/SDD/2016/TECHNICAL PAPER.2).
2019. دليل بناء القدرات لتطوير سياسات الحماية الاجتماعية القائمة على المشاركة (E/ESCWA/SDD/2017/Technical Paper.9).

2013. *Social Justice: Concept, tools and challenges* (E/ESCWA/SDD/2013/Technical Paper.9).
2013. *Women and Participation in the Arab Uprisings: A Struggle for Justice* (E/ESCWA/SDD/2013/Technical Paper.13).
2014. *Social Justice in Arab Countries: Challenges and Recommended Courses of Action* (E/ESCWA/SDD/2014/Technical Paper.2).
2014. *Social Justice in the Arab World, by Jihad Azour* (E/ESCWA/SDD/2014/Background Paper.1).
2014. *Civil Society Development in Transition: Lessons from Egypt, Libya, Tunisia and Yemen* (E/ESCWA/SDD/2014/Pamphlet.3).
2017. *Inequality in the SDGs: Fighting Multidimensional Inequality in the Arab Region*. Policy Brief No. 2 (E/ESCWA/SDD/2017/Technical Paper.1).
2017. *Intergenerational Justice: Meeting the Needs of the Future Arab Generations* (E/ESCWA/SDD/2017/Technical Paper.3).
2018. *Equality, Autonomy and Change in the Arab Region*. Social Development Report No. 2 (E/ESCWA/SDD/20176/).

المراجع

- إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة (2007). الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية - مذكرات توجيهية في السياسات: السياسة الاجتماعية، إعداد إيزابيل أورتيغز.
- ____ (2007ب). الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية - مذكرات توجيهية في السياسات: السياسات المتعلقة بالاقتصاد الكلي والنمو، إعداد شاري سبيغل.
- أوستري، جوناثان وآخرون (2016). الليبرالية الجديدة: هل شابها الإفراط؟ في "مجلة التمويل والتنمية" (حزيران/يونيو)، العدد 53، الرقم 2 (حزيران/يونيو)، ص. 38-41. صندوق النقد الدولي.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي (2002). تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2002: خلق الفرص للأجيال القادمة. البنك الدولي ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية (2009). تحسين الأمن الغذائي في البلدان العربية. بيلسير، باتريك (2012). الحد الأدنى للأجور: الجوانب المؤسسية. عرض قُدم في إطار اللقاء الثلاثي الإقليمي بشأن سياسات الأجور في الدول العربية، الذي تنظمه منظمة العمل الدولية - المكتب الإقليمي للدول العربية (عمان، 17-19 أيلول/سبتمبر).
- ترانانتوس، زافيريس (2015). الحد الأدنى للأجور في العالم العربي. البوابة العربية للتنمية (17 شباط/فبراير).
- جمال، وائل (2014). كيف نفهم العدالة الاجتماعية؟ دليلك للتعريف والمفاهيم، في "العدالة الاجتماعية: مفاهيم وتطبيقات - دليل تدريبي" (إعداد مجموعة من المؤلفين)، ص. 11. منتدى البدائل العربي للدراسات، ومؤسسة روزا لوكسمبورغ، ودار روافد للنشر والتوزيع.
- ____ (2012). سياسات الدعم قبل وبعد ثورة 25 يناير. منتدى البدائل العربي للدراسات ومؤسسة فريدريخ إيبيرت (Friedrich Eibert Stiftung).
- الجمعية العامة (2015). مذكرة من الأمين العام تحيل التقرير الرابع للخبير المستقل المعني بإقامة نظام دولي ديمقراطي ومنصف، ألفه موريس دي زاياس إلى الجمعية العامة. الدورة السبعون (5 آب/أغسطس) (A/70/285).
- الجهاز المركزي للتعينة العامة والإحصاء في مصر (2019). كتاب الإحصاء السنوي 2019. <https://www.capmas.gov.eg/HomePage.aspx>
- ____ (2019ب). مصر في أرقام 2019. <https://www.capmas.gov.eg/HomePage.aspx>
- الجهاز المركزي للتعينة العامة والإحصاء في مصر، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، والمجلس القومي للمرأة (2015). مسح التكلفة الاقتصادية للعنف القائم على النوع الاجتماعي في مصر لعام 2015.
- حديم، رشيد (2010). الحوار الاجتماعي في العالم العربي: واقع وآفاق. مداخلة في المؤتمر الإقليمي حول الحوار الاجتماعي في الدول العربية، الذي نظمته منظمة العمل الدولية، في الرباط، 16-14 كانون الأول/ديسمبر.
- سن، أمارتيا (2010). فكرة العدالة. تعريب مازن جندلي. الدار العربية للعلوم ناشرون، الطبعة الأولى، بيروت.
- سوتو، ريموندو (2012). بنية أسواق العمل في الدول العربية: ما هو دور الحد الأدنى للأجور؟ عرض قُدم في إطار اللقاء الثلاثي الإقليمي بشأن سياسات الأجور في الدول العربية، الذي نظمته منظمة العمل الدولية - المكتب الإقليمي للدول العربية في عمان، 17-19 أيلول/سبتمبر.
- سيف، إبراهيم (2011). الإنفاق الاجتماعي في الدول العربية: تجارب فاشلة. في "مركز كارنيغي للشرق الأوسط" (بيروت، 17 حزيران/يونيو). مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي.
- شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية (2014). دراسة مقارنة: الأنظمة الضريبية في ست دول عربية، إعداد فراس جابر وإباد الرياحي.
- شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، وفريق عمل الشرق الأوسط في مؤسسة أمريكا الجديدة، والمركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية (2014). الانتفاضات العربية والعدالة الاجتماعية: آثار سياسات إصلاح الدعم لصندوق النقد الدولي على العدالة الاجتماعية، إعداد عبد الله زيد، حسن شري، ماهينور البدرأوي، جوشوا هابر.
- شراكة الموازنة الدولية (2015). مسح الموازنة المفتوحة 2015: الموازنات المفتوحة وتطوير مستويات المعيشة.
- صادق، عبد الكريم (2014). وضع الأمن الغذائي والموارد الزراعية. في "البيئة العربية: الأمن الغذائي، التحديات والتوقعات". المنتدى العربي للبيئة والتنمية، ص. 12.
- الطوخي، سامي (2008). اللامركزية المجتمعية: مدخل التمكين والتنمية المحلية المستدامة. مؤسسة شركاء في التنمية ومؤسسة كونراد إدينهاور (Konrad Adenauer Stiftung).

- عادلي، عمرو (2015). أسئلة العدالة الاجتماعية. في "مركز كارنيغي للشرق الأوسط" (بيروت، 23 كانون الثاني/يناير). مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي. عاشي، الحسن (2014). الحد الأدنى للأجور في البلدان العربية. في "مركز كارنيغي للشرق الأوسط" (بيروت، 14 كانون الثاني/يناير). مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي.
- ____ (2010). تجربة المغرب في الحد من الفقر: دروس للعالم العربي. أوراق كارنيغي، العدد 25 (كانون الأول/ديسمبر). مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي.
- العجاتي، محمد (2016). المقدمة. في "العدالة الاجتماعية بين الحراك الشعبي والمسارات السياسية في البلدان العربية" (إعداد مجموعة من المؤلفين)، ص. 7. منتدى البدائل العربي للدراسات، ومؤسسة روزا لوكسمبورغ - مكتب شمال أفريقيا. دار روافد للنشر والتوزيع.
- العيسوي، إبراهيم (2012). العدالة الاجتماعية: من شعار مبهم إلى مفهوم مدقق. في "بوابة الشروق" (1 تشرين الأول/أكتوبر)؛ ومن العدالة الاجتماعية إلى التنمية الشاملة والمستدامة. في "بوابة الشروق" (8 تشرين الأول/أكتوبر).
- العيطة، سمير (2016أ). العمل غير المهيكّل في البلدان العربية - ورقة مرجعية. في "العمل غير المهيكّل: تقرير راصد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية"، ص. 106. شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية.
- ____ (2016ب). العمل غير المهيكّل: الواقع والحقوق. في "العمل غير المهيكّل: تقرير راصد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية"، ص. 17. شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية.
- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) (2019). دليل بناء القدرات لتطوير سياسات الحماية الاجتماعية القائمة على المشاركة (E/ESCWA/SDD/2017/Technical Paper.9).
- ____ (2018). إعادة النظر في السياسة المالية للمنطقة العربية (E/ESCWA/EDID/2017/4).
- ____ (2018ب). خطة التنمية المستدامة لعام 2030 ومقاربة الروابط (E/ESCWA/SDD/2018/TP.5).
- ____ (2016). تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030 في الدول العربية. ورقة مقدمة إلى اللجنة الوزارية للإسكوا في دورتها التاسعة والعشرين (الدوحة، 13-15 كانون الأول/ديسمبر) (E/ESCWA/29/11).
- ____ (2016ب). دور المجتمع المدني في المنطقة العربية في تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030 (E/ESCWA/SDD/2016/Technical Paper.1).
- ____ (2015). ماذا تبقى من الربيع العربي: مسار طويل نحو تحقيق العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية - دراسة حالة مصر وتونس والمغرب (E/ESCWA/SDD/2015/3).
- ____ (2014). العدالة الاجتماعية في السياسات العامة للدول العربية. ورقة مناقشة قدمت إلى اللجنة الوزارية للإسكوا في دورتها الثامنة والعشرين (تونس، 15-18 أيلول/سبتمبر) (E/ESCWA/28/8).
- ____ (2009). دور المجتمع المدني في الحماية الاجتماعية. ورقة قدمت في المنتدى العربي حول السياسة الاجتماعية (بيروت، 28-29 تشرين الأول/أكتوبر) (E/ESCWA/SDD/2009/WG.2/3).
- المبادرة المصرية للحقوق الشخصية (2014). معضلة تطبيق الحد الأدنى للأجور في القطاع الحكومي: الإجراءات والفاعلية والتمويل، إعداد ريم عبد الحليم. مجلس حقوق الإنسان (2014أ). تقرير الأمين العام عن مسألة إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في جميع البلدان. الدورة الثامنة والعشرون (22 كانون الأول/ديسمبر) (A/HRC/28/35).
- ____ (2014ب). تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء، أوليفيه دو شوتر، التقرير النهائي: قدرة الحق في الغذاء على إحداث التغيير. الدورة الخامسة والعشرون (24 كانون الثاني/يناير) (A/HRC/25/57).
- محجوب، عزام ومحمد المنذر بلغيث (2014). الورقة المرجعية حول الحماية الاجتماعية. في "الحماية الاجتماعية: الوجه الآخر لأزمة الدولة - تقرير راصد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية"، ص. 24. شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية.
- مرصد الغذاء المصري (2012). الإصدار رقم 9 (تموز/يوليو - أيلول/سبتمبر). مجلس الوزراء/مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، وبرنامج الأغذية العالمي. المنتدى العربي للبيئة والتنمية (2014). البيئة العربية: الأمن الغذائي، التحديات والتوقعات.
- منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو) (2016). بناء القدرة على الصمود لتحسين الأمن الغذائي والتغذية في الشرق الأدنى وشمال أفريقيا.
- ____ (2015). حالة الأغذية والزراعة في العالم: الابتكار في الزراعة الأسرية.
- ____ (2014). مبادئ الاستثمار الرشيد في نُظم الزراعة والأغذية.
- ____ (2004). الخطوط التوجيهية الطوعية لدعم الأعمال المطرد للحق في غذاء كافٍ في سياق الأمن الغذائي القطري.
- المنظمة العربية للتنمية الزراعية (2013). أوضاع الأمن الغذائي العربي.
- ____ (2011). البرنامج الطارئ للأمن الغذائي العربي.
- ____ (2008). إعلان الرياض لتعزيز التعاون العربي لمواجهة أزمة الغذاء العالمية.
- منظمة العمل الدولية (2016). الضمان الاجتماعي في البلدان العربية. تمت الزيارة في تشرين الأول/أكتوبر 2016.

- _____ (2014أ). أكثر من 70 في المائة من سكان العالم يفتقرون إلى الحماية الاجتماعية المناسبة (3 حزيران/يونيو). المكتب الإقليمي للدول العربية/المركز الإعلامي (تمت الزيارة في تشرين الأول/أكتوبر 2016).
- _____ (2014ب). التقرير العالمي للحماية الاجتماعية 2014-2015: إرساء الانتعاش الاقتصادي والتنمية الشاملة والعدالة الاجتماعية. مكتب العمل الدولي، جنيف. الملخص التنفيذي بالعربية متوفر على الرابط:
http://www.ilo.org/beirut/media-centre/news/WCMS_245356/lang-ar/index.htm
 والتقرير الكامل بالإنكليزية على الرابط:
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf
- _____ (2014ج). الحماية الاجتماعية من الامتيازات إلى الحق.
- _____ (2013). التقرير العالمي للأجور 2013-2012: الأجور والنمو العادل.
- _____ (2012). التوصية رقم 202 بشأن الحدود الدنيا الوطنية للحماية الاجتماعية.
- _____ (2011). اتجاهات الأجور في العالم وتطورات سياسات الأجور في بلدان مختارة: سياسات الأجور ونمو الإنتاجية والعمالة. مكتب العمل الدولي، الدورة 310 للجنة العمالة والسياسة الاجتماعية (جنيف، آذار/مارس).
- نصر، ربيع (2016). مداخلة في جلسة نقاش حول الديناميكيات السياسية والعسكرية والاجتماعية الاقتصادية في سورية اليوم. مركز كارنيغي للشرق الأوسط (بيروت، 5 نيسان/أبريل).
- هيئة الأمم المتحدة للمرأة (2014). حالة النجاح المغربية في تنفيذ الموازنات المراعية للمنظور الجنساني.

الصكوك الدولية

- إعلان باريس بشأن فعالية المعونات (2005).
- برنامج عمل أكرات لتعجيل وتعميق تنفيذ إعلان باريس بشأن فعالية المعونة (2008).
- شراكة بوسان لتعاون إنمائي فعال (2011).
- وثيقة نيروبي حول الشراكة العالمية للتعاون الإنمائي الفعال (2016).
- مبادئ إسطنبول حول فعالية المجتمع المدني (2010).
- العقد العربي لمنظمات لمجتمع المدني: دعم تنفيذ أهداف التنمية المستدامة 2016-2026.
- إعلان تونس لعام 2004. متوفر في تقرير جامعة الدول العربية عن دورتها السادسة عشرة المنعقدة في تونس، يومي 22 و23 أيار/مايو 2004، ص. 103.
- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية 1966.
- اتفاقية تحديد المستويات الدنيا للأجور 1970.
- إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة 2008.
- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة 1979.
- التوصية العامة رقم 30 بشأن وضع المرأة في سياق منع نشوب النزاعات وفي حالات النزاع وما بعد انتهاء النزاع 2013.
- إعلان كوبنهاغن بشأن التنمية الاجتماعية 1995.
- اتفاق باريس بشأن تغير المناخ 2015.
- تحويل عالما: خطة التنمية المستدامة لعام 2030.
- خطة عمل أديس أبابا بشأن تمويل التنمية 2015.
- اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة 2006.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية 1966.
- الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب 1981.
- الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان 1969.
- الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية 1950.
- إعلان الحق في التنمية 1986.

- Asian Development Bank and Food and Agriculture Organization (2013). *Gender Equality and Food Security: Women's Empowerment as a Tool against Hunger*.
- Balakrishnan, Radhika and others (2011). *Maximum Available Resources and Human Rights*. Center for Women's Global Leadership. New Jersey: Rutgers University.
- Beaton, Christopher and Lucky Lontoh (2010). *Lessons Learned from Indonesia's Attempts to Reform Fossil Fuel Subsidies*. Trade, Investment and Climate Change Series (October). Canada: International Institute for Sustainable Development.
- Berne Declaration, Canadian Council for International Co-operation & Misereor (2010). *Human Rights Impact Assessment for Trade and Investment Agreements*. Report of the Expert Seminar, June 23-24, 2010, Geneva.
- Bertranou, Fabio and Roxana Maurizio (2012a). *Semi-conditional cash transfers in the form of family allowances for children and adolescents in the informal economy in Argentina*. In *International Social Security Review*, vol. 65, No. 1 (January), pp. 53-72.
- ____ (2012b). *Monetary transfers for children and adolescents in Argentina: Characteristics and coverage of a system with three components*. International Policy Center for Inclusive Growth Research Brief No. 30 (August). Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Boersma, Tim and Steve Griffiths (2016). *Reforming Energy Subsidies: Initial Lessons from the United Arab Emirates*. Brookings Institution Energy Security and Climate Initiative and Masdar Institute.
- Boucher, David and Paul Kelly, eds. (1998). *Social Justice: From Hume to Walzer*. Routledge, London and New York.
- Buchanan, James and Richard A. Musgrave (1999). *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*. Cambridge: MA, MIT Press.
- Credit Suisse Research Institute (2017). *Global Wealth Report 2017* (based on data from: James Davies, Rodrigo Lluberas and Anthony Shorrocks, Credit Suisse Global Wealth Databook 2017).
- Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA) (2015). *Pathways towards Food Security in the Arab Region: An Assessment of Wheat Availability (E/ESCWA/SDPD/2015/1)*.
- ____ (2014). *Social Justice in the Arab World*, by Jihad Azour (E/ESCWA/SDD/2014/Background Paper.1).
- ____ (2013). *Social Justice: Concepts, Principles, Tools and Challenges (E/ESCWA/SDD/2013/Technical Paper.9)*.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2015). *State food provisioning as social protection: Debating India's national food security law*, by Harsh Mander.
- ____ (2014a). *Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems*. Committee on World Food Security.
- ____ (2014b). *Subregional Strategy and Action Plan; Resilient Livelihoods for Agriculture and Food and Nutrition Security in Areas Affected by the Syria Crisis*. Regional Office for the Near East and North Africa.
- ____ (2009). *Guide on Legislating for the Right to Food, Book 1*. By Dubravka Bojic Bultrini, Margret Vidar and Lidija Knuth. Rome.
- ____ (2006). *Food Security*. Policy Brief No. 2 (June).
- Food Security Information Network (2019). *Global report on food Crises: Joint Analysis for Better Decisions*.
- Hall, David (2010). *Why we need public spending*. London: University of Greenwich.
- International Center for Settlement of Investment Disputes (ICSID) (2015). *Annual Report*. Washington, DC: World Bank.
- International Council for Science (ICSU) (2015). *Review of Targets for the sustainable development goals: The Science Perspective*. Paris: International Social Science Council (ISSC).
- International Fund for Agricultural Development (IFAD) (2011). *Responding to land grabbing and promoting responsible investment in agriculture*. Occasional paper No. 2.
- International Institute for Sustainable Development (IISD) (2013). *Review of recent investment arbitration decisions 2012-2013*. Paper presented at the 7th Annual Forum of Developing Country Investment Negotiators (Jakarta, 4-6 November), by Damon Vis-Dunbar and Diana Rosert.
- ____ (IISD) (2011). *Investment Treaties and Why they Matter to Sustainable Development*, by Nathalie Bernasconi-Osterwalder, Aaron Cosby, Lise Johnson, Damon Vis-Dunbar.

International Labour Organization (ILO). Social Protection Platform.

____ (2017a). World Social Protection Report 2017-2019: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals.

____ (2017b). Universal Social Protection for Children: Argentina (fact sheet, 9 August).

____ (2014a). Minimum Wage Systems. International Labour Conference, 103rd session (Geneva, 28 May-12 June). Geneva: International Labour Office.

____ (2014b). Social protection global policy trends 2010-2015 From fiscal consolidation to expanding social protection: Key to crisis recovery, inclusive development and social justice. Social Protection Policy Paper 12.

____ (2012a). Fiscal space and the extension of social protection: Lessons learnt from developing countries, by Fabio Durán-Valverde and José Francisco Pacheco. Extension of Social Security Working Paper No. 33. Geneva: International Labour Office.

____ (2012b). Social Justice and Growth: The Role of the Minimum Wage. International Journal of Labour Research, vol. 4, issue 1. Geneva: International Labour Office.

____ (2008). Can Low Income Countries Afford Basic Social Security? Social Security Policy Briefing Paper 3.

International Monetary Fund (IMF) (2009). Arab Republic of Egypt: 2008 Article IV Consultation. Country Report No. 09/25 (January).

____ (2007). Republic of Yemen: 2007 Article IV Consultation. Country Report No. 07/334 (September).

Rawls, John (1971). A Theory of Justice. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press.

Mayer, Jorg (2008). Policy Space, What for what, and Where? In UNCTAD Development Policy Review 2009, 27 (4), pp. 373-395.

Mazzucato, Mariana and Caetano C.R. Penna (2015). Beyond Market Failures: The Market Creating and Shaping Roles of State Investment Banks. Journal of Economic Policy Reform, vol. 19, issue 4, pp. 305-326.

McCrudden, Christopher (2004). Using Public Procurement to Achieve Social Outcomes. Natural Resources Forum.

Mohamadieh, Kinda (2015). The Protective Shields: Civil Society Organizations and the United Nations in the Arab World. In Land of Blue Helmets: The United Nations and the Arab World, edited by Karim Makdisi and Vijay Prashad.

Fraser, Nancy (1998). Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, Participation. Larry Ray and Andrew Sayer eds.

Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2015). Potential Human Rights Impact Assessment of the Continental Free Trade Area in Africa 2015-2017 (9 April).

Ortiz, Isabel and Matthew Cummins (2013). The Age of Austerity: A Review of Public Expenditures and Adjustment Measures in 181 Countries (March 24, 2013).

Ortiz, Isabel and others (2015). Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries. Extension of Social Security Working Paper No. 48. Geneva: International Labour Office.

Poulsen, Skovgaard Lauge N. (2010). The Importance of BITs for Foreign Direct Investment and Political Risk Insurance: Revisiting the Evidence. Yearbook on International Investment Law and Policy 2009-2010, K. Sauvant, ed. (October). Oxford University Press.

Poulsen, Skovgaard Lauge N. and Damon Vis-Dunbar (2009). Reflections on Pakistan's investment-treaty program after 50 years: an interview with the former Attorney General of Pakistan, Makhdoom Ali Khan (March). (visited 4 July 2016).

Public Citizen (2012). Memorandum on "Fair and Equitable Treatment" and Investors' Reasonable Expectations: Rulings in U.S. FTAs & BITs Demonstrate FET Definition Must be Narrowed (September).

Rutter, Jill, Edward Marshall and Sam Sims (2012). The "S" Factors: Lessons from IFG's Policy Success Reunions. Institute for Government, London.

Sepúlveda Carmona, Magdalena (2014). From Underserving Poor to Rights Holder: A Human Rights Perspective on Social Protection Systems. Development Pathways, Working Paper No. 1 (February).

- South Center (2015). *Investment Treaties: Views and Experiences from Developing Countries*.
- Sowers, Jeannie and others (2013). *Did Drought Trigger the Crisis in Syria?* (September). Footnote.
- United Nations (2013). *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development. The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda*.
- United Nations (2009). *Global Initiative for a Universal Social Protection Floor*. United Nations System Chief Executives Board.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2015). *Investment Policy Framework for Sustainable Development*.
- ____ (2014). *Trade and Development Report*, chapter VI.
- ____ (2012). *The Continuing Relevance of Development Banks*. Policy Brief No. 4.
- ____ (2004). *São Paulo Consensus*. Eleventh session (São Paulo, 13-18 June).
- ____ (2002). *Occidental Exploration & Prod. Co. v. Republic of Ecuador* (LCIA Case No. UN3467). UNCTAD Investment Policy Hub.
- ____ (2000). *Tecmed v. Mexico case* (ICSID case No. ARB(AF)/00/2). UNCTAD Investment Policy Hub.
- United Nations Department for Economic and Social Affairs (UNDESA) (2007). *State-Owned Enterprise Reform*, by Ha Joon Chang. National development strategies policy notes.
- ____ (2006). *Social Justice in an Open World: The Role of the United Nations*. The International Forum for Social Development (ST//ESA/305).
- United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), International Development Research Center (IDRC) and Commonwealth Secretariat (2001). *Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences*. Papers from High Level International Conference on Strengthening Economic and Financial Governance Through Gender Responsive Budgeting. Brussels.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2013). *Civil Society and Civic Engagement in the Arab States Region* (February). UNDP Results.
- United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) (2016). *Policy Innovations for Transformative Change: Implementing the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Geneva.
- ____ (2015). *Tax Bargains: Understanding the Role Played by Public and Private Actors in Influencing Tax Policy Reform in Uganda*, by Jalia Kangave and Mesharch Katusiimeh. Geneva.
- ____ (2013). *Contestation and Social Change: The Politics of Domestic Resource Mobilization in Bolivia*. Politics of Domestic Resource Mobilization for Social Development, Project Brief No. 7. Geneva.
- ____ (2010). *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics*. Geneva.
- War on Want (2013). *The Living Wage: Winning the Fight for Social Justice* (September). Available at <https://waronwant.org/resources/living-wage>.
- Whitley, Shelagh and Laurie van der Burg (2015). *Fossil Fuel Subsidy Reform: From Rhetoric to Reality*. The New Climate Economy. London and Washington, DC: The Global Commission on the Economy and Climate.
- World Bank. <http://data.worldbank.org/indicator/NE.CON.GOV.T.ZS>.
- Zurayk, Rami (2011). *Use your loaf: why food prices were crucial in the Arab spring*. The Guardian (17 July).

الحواشي

تمهيد

1. للاطلاع على موجز الدليل، يمكن مراجعة الوثيقة E/ESCWA/29/9.

الفصل 1

2. سن، 2010.
3. العجاتي، 2015.
4. جمال، 2014.
5. ESCWA, 2013 (referencing Rawls, 1971).
6. المرجع نفسه (referencing Fraser, 1998).
7. UNDESA, 2006, pp. 17-18.
8. للاطلاع على الصكوك الدولية الأساسية لحقوق الإنسان يمكن زيارة الرابط:
<http://www.ohchr.org/AR/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx>
9. Balakrishnan and others, 2011.
10. للمزيد من المعلومات، يمكن الاطلاع على المواد التالية: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 19؛ الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، المادة 9؛ الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، المادة 13؛ الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، المادة 10.
11. مجلس حقوق الإنسان، (2014أ).
12. السيدة سيلفانا اللقيس هي رئيسة اتحاد المقعدين اللبنانيين.
13. بيانات البنك الدولي:
<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?end=2018&locations=XL-1A&start=2000&view=map>
14. الإسكوا، 2018ب.
15. الإسكوا، 2014.
16. المرجع نفسه، ص. 10.
17. تتضمن هذه المادة أفكاراً مبنية على: نصر، 2016.
18. Boucher and Kelly, eds., 1998, p. 247.
19. السيدة منى عزت هي مديرة برنامج النساء والعمل في مركز المرأة الجديدة في مصر.
20. مصادر الأرقام الواردة في هذه المادة: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء في مصر، 2019أ و2019ب.

الفصل 2

21. العيسوي، 2012.
22. Ortiz and Cummins, 2013; and ILO, 2014b.
23. أوستري وآخرون، 2016.
24. المرجع نفسه.
25. إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة، 2007ب.
26. الإسكوا، 2019.

27. تستند هذه المادة إلى المصدرين التاليين: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، 2002؛ والطوخي، 2008.

الفصل 3

28. منظمة العمل الدولية، 2011.
29. المرجع نفسه.
30. Rutter and others, 2012.
31. عاشي، 2014.
32. تشير منظمة العمل الدولية إلى أن هذه التقديرات غير موثوق بها بسبب القيود المتعلقة بالبيانات في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا) بينما عموماً ازداد نمو الأجور بشكل كبير في الاقتصادات الناشئة والنامية (GB.310/ESP/3)، الفقرة 8.
33. منظمة العمل الدولية، 2013.
34. سوتو، 2012.
35. استناداً إلى تقرير مكتب العمل الدولي عن أنظمة الحد الأدنى للأجور (ILO, 2014a).
36. العيطة، 2016 ب.
37. بيلسير، 2012.
38. إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة، 2007 أ، ص. 38.
39. المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، 2014.

الفصل 4

40. محجوب وبلغيث، 2014، ص. 24.
41. ICSU, 2015.
42. المرجع نفسه.
43. إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة، 2007 أ، ص. 46.
44. مجلس حقوق الإنسان، 2014 أ، الفقرة 8.
45. يمكن النظر إلى: ILO, 2008.
46. يمكن النظر في هذا الصدد إلى تقرير معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية: UNRISD, 2010.
47. ILO, 2017a.
48. منظمة العمل الدولية، 2016.
49. منظمة العمل الدولية، 2014 ج، ص. 14.
50. إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة، 2007 أ، ص. 48.
51. منظمة العمل الدولية، 2014 ب.
52. منظمة العمل الدولية، 2014 أ.
53. مجلس حقوق الإنسان (2014 أ)؛ و Sepúlveda, 2014.
54. مجلس حقوق الإنسان (2014 أ)، الفقرات 29-35.
55. المرجع نفسه، الهامش 30.

الفصل 5

56. يمكن الاطلاع مثلاً على النقاشات التي أجراها صندوق النقد الدولي مع الجهات المعنية في مصر واليمن: IMF, 2009; and IMF, 2007.
57. الإسكوا، 2018 أ، ص. 45.
58. مرصد الغذاء المصري، 2012.
59. سيف، 2011.

60. جمال، 2012.
61. تم تخصيص فصل كامل للحماية الاجتماعية في هذا الدليل (الفصل الرابع)، ونوصي بالعودة إليه.
62. يمكن العودة إلى الإطار 27 عن تجربة إندونيسيا في إصلاح الدعم (في الفصل الرابع من هذا الدليل)، وأيضاً المرجع التالي: Beaton and Lontoh (2010).

الفصل 6

63. الفاو، 2016.
64. صادق، 2014.
65. Zurayk, 2011.
66. بيانات المعهد الدولي لبحوث سياسات الغذاء، واردة في: المنظمة العربية للتنمية الزراعية، 2013.
67. تعتمد الفاو تبويب المنطقة العربية في خانة منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا. وترد دول هذه المنطقة الأعضاء في الفاو على الرابط: <http://www.fao.org/neareast/countries/ar>.
68. Zurayk, 2011; and ESCWA, 2015 (referencing Sowers and others, 2013).
69. الفاو، 2016.
70. FAO, 2014b, p. 26.
71. المرجع نفسه، ص. 27.
72. FAO, 2009.
73. IFAD, 2011, p. 7.
74. FAO, 2006.
75. مجلس حقوق الإنسان، 2014 ب.
76. الفاو، 2016.
77. FAO, 2015.
78. ESCWA, 2015, p. 42.
79. نص إعلان الرياض لتعزيز التعاون العربي لمواجهة أزمة الغذاء العالمية متوفر على الرابط: <http://www.aoad.org/aga30declare.htm>.
80. نص البرنامج الطارئ للأمن الغذائي العربي متوفر على الرابط: <http://www.aoad.org/Arab-Food-Emergency-Program.pdf>.

الفصل 7

81. سيف، 2011.
82. Ortiz and others, 2015. للمزيد من المعلومات والأمثلة الدولية حول الموضوع يمكن الإطلاع على: ILO, 2014b.
83. المرجع نفسه.
84. شراكة الموازنة الدولية، 2015.
85. Ortiz and others, 2015, p. 5 (referencing Buchanan and Musgrave, 1999).

الفصل 8

86. شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، 2014، ص. 29.
87. Ortiz and others, 2015, p. 10.
88. الإشارة هنا إلى التبويب الذي يعتمده البنك الدولي.
89. Ortiz and others, 2015.
90. Ortiz and others, 2015, p. 14.
91. الإسكوا، 2014، ص. 65؛ وعاشي، 2010.

- .92 .UNRISD, 2015
 .93 .Ortiz and others, 2015, p. 17 (referencing Hall, 2010)

الفصل 9

- .94 .Mazzucato and Penna, 2015
 .95 .عادلي، 2015.
 .96 .بيانات البنك الدولي.
 .http://data.worldbank.org/indicator/NE.CON.GOVT.ZS
 .97 .McCrudden, 2004

الفصل 10

- .98 .للمعلومات حول اتفاقات الاستثمار المعقودة بين البلدان، يمكن زيارة موقع مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (أونكتاد) على الرابط:
 .http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA
 .99 .UNCTAD, 2014; and Poulsen, 2010
 .100 .South Center, 2015
 .101 .مجلس حقوق الإنسان، 2014 ب.
 .102 .الجمعية العامة، 2015.
 .103 .الخبير المستقل المعني بإقامة نظام دولي ديمقراطي ومنصف (Alfred de Zayas)؛ والمقررة الخاصة المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (Catalina Devandas Aguilar)؛ والمقرر الخاص المعني بحق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية (Dainus Puras)؛ والمقررة الخاصة في مجال الحقوق الثقافية (فريدة شهيد)؛ والمقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين (Gabriella Knaut)؛ والمقررة الخاصة المعنية بالحق في الغذاء (Hilal Helver)؛ والخبير المستقل المعني بآثار الديون الخارجية للدول، وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى عليها، في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (Juan Bohoslavsky)؛ والمقرر الخاص المعني بحق الإنسان في مياه الشرب المأمونة وفي خدمات الصرف الصحي (Léo Heller)؛ والمقررة الخاصة المعنية بحقوق الشعوب الأصلية (Victoria Lucia Tauli-Corpuz)؛ والخبيرة المستقلة المعنية بحقوق الإنسان والتضامن الدولي (Virginia Dandan)
 .104 .نص بيان المقررين الخاصين والخبراء في الأمم المتحدة متوفر على الرابط:
 .http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16031
 .105 .هذه النصائح مستندة إلى المرجع السابق؛ وUNCTAD, 2015.
 .106 .أمثلة: تقييم لاتفاقية التجارة الحرة الثنائية بين تايلاند والولايات المتحدة، أجرته اللجنة الوطنية التايلندية لحقوق الإنسان؛ تقييم أثر تحرير التجارة على الحق في الغذاء في الدول النامية، أجره عدد من منظمات المجتمع المدني منها شبكة المعلومات والعمل حول الغذاء؛ تقييم أثر اتفاقية التجارة الحرة لأمريكا الوسطى (منطقة التجارة الحرة) على الحق في الصحة في كوستاريكا. يتوفر المزيد من المعلومات في المصادر التالية:
 .OHCHR, 2015؛ وBerne Declaration, 2010

الفصل 11

- .107 .عبد الصمد، 2014.
 .108 .الإسكوا، 2015، ص. 29.
 .109 .المرجع نفسه، ص. 30.
 .110 .المرجع نفسه، ص. 32.
 .111 .عبد الصمد، 2014.
 .112 .السيد صلاح الدين الجورشي هو مفكر تونسي وإعلامي بارز.
 .113 .السيد زياد عبد الصمد هو المدير التنفيذي لشبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية.
 .114 .يمكن الاطلاع على نص إعلان تونس في تقرير جامعة الدول العربية عن دورتها السادسة عشرة المنعقدة في تونس، يومي 22 و23 أيار/مايو 2004، ص. 103.



